

FAC • UNIVERSITÉS

ANNADROIT LMD

Annales corrigées **2015**

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

Sous la direction de Aurélien BAUDU

Licence de droit 1^{re} année

 *Gualino*

lextenso éditions

Aurélien BAUDU

Maître de conférences HDR en droit public à l'Université Lille Nord de France (Lille 2 Droit et Santé), chargé du cours magistral de principes généraux du droit fiscal en deuxième année de licence à la Faculté de droit de Lille 2, de droit des finances publiques en première année de master droit public. Il assure parallèlement des cours en droit public financier au sein de l'IPAG de Lille et des conférences de méthode en droit constitutionnel à l'Institut d'études politiques de Lille.

Avec la participation et les contributions de :

- Lilya AÏT MENGUELLET, Chargée de cours en droit public à l'IPAG de Lille.
- Marina BENIGNI, Chargée de travaux dirigés en droit constitutionnel à l'Université Lille 2.
- Vincent DELVAL, Chargé de travaux dirigés en droit constitutionnel à l'Université Lille 2.
- David GALATI, Maître de conférences en droit public à l'Université Lille Nord de France.
- Christophe PARENT, Maître de conférences en droit public à l'Université de Poitiers.
- Dorothée REIGNIER, Maître de conférences en droit public à l'Université de Guadeloupe.



© Gualino éditeur, Lextenso éditions 2014
70, rue du Gouverneur Général Éboué
92131 Issy-les-Moulineaux cedex
ISBN 978 - 2 - 297 - 04090 - 7
ISSN 1624-981X

FAC • UNIVERSITÉS

ANNADROIT LMD

Annales corrigées **2015**

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

Sous la direction de Aurélien BAUDU

Licence de droit 1^{re} année

Gualino

lextenso éditions

FAC • UNIVERSITÉS

ANNADROIT LMD

Un ensemble construit, cohérent et complet
en matière d'annales corrigées
pour bien préparer vos travaux dirigés
et réussir vos examens de fin de 1^{er} et 2^e semestres

TITRES DE LA COLLECTION

- **Introduction au droit et droit civil (L1)**
Sophie Druffin-Bricca et Laurence-Caroline Henry
- **Droit constitutionnel et Institutions politiques (L1)**
Aurélien Baudu (sous la dir.)
- **Droit des obligations (L2)**
Sophie Druffin-Bricca et Laurence-Caroline Henry
- **Droit administratif (L2)**
Frédéric Colin et Nicolas Font

e-mail : gualino@lextenso-editions.fr

Retrouvez tous nos titres

**Defrénois - Gazette du Palais
Gualino - Joly - LGDJ
Montchrestien**

sur notre site



www.lextenso-editions.fr

Retrouvez l'actualité
Gualino éditeur
sur Facebook



AnnaDroit2015

PRÉSENTATION DE L'ÉDITEUR

La collection « **AnnaDroit LMD** » est composée de 4 titres consacrés aux matières principales de la licence en droit (L1 et L2).

Son objectif : ***vous préparer efficacement aux épreuves 2015 de vos examens.***

Pour cela, il fallait vous rendre plus facilement accessible un outil de travail qui constitue un ***ensemble construit, cohérent et complet en matière de sujets d'examen avec leurs corrigés.***

C'est ce qui a été réalisé en conservant les caractéristiques qui ont fait le succès des éditions précédentes et en y ajoutant de nouvelles ; ainsi :

- les **sujets** ont été choisis parmi ceux récemment posés dans la plupart des facultés de droit de France ;
- tous les **corrigés** ont été rédigés par les mêmes auteurs dans l'esprit de vous donner ce que doit contenir une excellente copie le jour de l'examen ;
- des **sujets d'actualité**, composés spécialement par les auteurs, ont été ajoutés pour tenir compte de « ce qui bouge » et de ce qui est « nouveau » ;
- l'**ensemble du programme** de la matière est couvert ;
- tous les **types d'épreuves** qui peuvent vous être posés le jour de l'examen sont traités ;
- avec de **nombreux conseils**, généraux en début de livre, plus spécifiques tout au long des corrigés ;
- le nouveau format est plus compact, le nouveau prix est plus accessible, la publication est avancée pour être disponible dès le jour de la rentrée...

Rendue ainsi plus accessible, l'édition 2015 des « AnnaDroit LMD » va être votre compagnon de route tout au long l'année universitaire ; chaque livre vous aidera à bien préparer vos travaux dirigés et à réussir vos examens de fin des 1^{er} et 2^e semestres.

AnnaDroit2015

SOMMAIRE

1.

THÉORIE GÉNÉRALE DU DROIT CONSTITUTIONNEL

1 – La notion de Constitution

- Sujet 1. *Dissertation juridique à l'appui d'un texte historique*** : La Déclaration du Parlement de Paris sur les Lois fondamentales du Royaume de France du 3 mai 1788 : les lois fondamentales du Royaume, une Constitution ? 11
- Sujet 2. *Questions à réponses courtes*** : La Constitution 21

2 – L'État

- Sujet 3. *Dissertation juridique*** : État fédéral et État décentralisé 27
- Sujet 4. *Questions à réponses courtes*** : L'État 37

3 – La séparation souple des pouvoirs

- Sujet 5. *Commentaire de texte juridique*** : Le Fixed-Term Parliaments Act de 2011 43
- Sujet 6. *Questions à réponses courtes*** : Le régime parlementaire 53

4 – La séparation stricte des pouvoirs

- Sujet 7. Commentaire de texte juridique** : Art. 1^{er}, section 7, clause 2 de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique 59
- Sujet 8. Questions à réponses courtes** : Le régime présidentiel 69

5 – L'histoire constitutionnelle

- Sujet 9. Cas pratique** : L'histoire constitutionnelle 75
- Sujet 10. QCM** : L'histoire constitutionnelle française et étrangère 81

2.

LE DROIT CONSTITUTIONNEL DE LA V^E RÉPUBLIQUE

6 – Le Président de la V^e République

- Sujet 11. Commentaire de texte** : Issu du film OSS 117, Rio ne répond plus 101
- Sujet 12. Questions à réponses courtes** : Le Président de la V^e République 113

7 – Les rapports au sein de l'Exécutif sous la V^e République

- Sujet 13. Commentaire de texte** : « Jean-Louis Debré, Quand les brochets font courir les carpes, Fayard, 2008 » 121
- Sujet 14. Cas pratique** : L'Exécutif sous la V^e République 131

8 – Le Parlement

- Sujet 15. Dissertation juridique** : Charles De Gaulle et le Parlement de la V^e République 139
- Sujet 16. Questions à réponses courtes** : Le Parlement sous la V^e République 149

9 – *Le Conseil constitutionnel*

Sujet 17. Commentaire de décision : Cons. const. déc. n° 2012-233 QPC,
21 février 2012 157

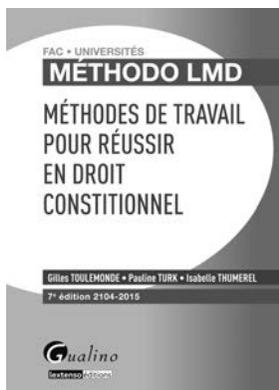
Sujet 18. Commentaire de décision : Cons. const. déc. n° 2010-71 QPC,
26 novembre 2010 169

10 – *Les élections et référendums en France*

Sujet 19. Cas pratique : Le mode de scrutin au Sénat 185

Sujet 20. QCM : Les élections et le référendum sous la V^e République 193

**Retrouvez les conseils de méthodologie
pour réussir vos épreuves**



Nbre de pages : 184 p. – Prix : 15 €

Annales
corrigées
pour la
préparation
des examens

2015

1

DISSERTATION JURIDIQUE À L'APPUI D'UN TEXTE HISTORIQUE

À l'appui de la Déclaration du Parlement de Paris du 3 mai 1788, traitez le sujet suivant :

Les lois fondamentales du Royaume de France, une Constitution ?

La Cour,

Toutes les chambres assemblées, les Pairs y séant, avertie par la notoriété publique et par un concours de circonstances suffisamment connues des coups qui menacent la Nation et la Magistrature ;

Considérant que les entreprises des ministres sur la Magistrature ont évidemment pour cause le parti qu'a pris la Cour de résister à deux impôts désastreux, de se reconnaître incompétente en matière de subsides, de solliciter la convocation des États généraux et de réclamer la liberté individuelle des citoyens ;

Que ces mêmes entreprises ne peuvent par conséquent avoir d'autre objet que de couvrir, s'il est possible, sans recourir aux États généraux, les anciennes dissipations par des moyens dont la Cour ne serait pas le témoin, sans en être l'obstacle, son devoir l'obligeant d'opposer avec une constance inébranlable l'autorité des lois, la parole du Roi, la foi publique et l'hypothèque assignée sur les impôts, à tous les plans qui pourraient compromettre les droits ou les engagements de la Nation ;

Considérant enfin que le système de la seule volonté clairement exprimé dans les différentes réponses surprises audit Seigneur Roi annonce, de la part des ministres, le funeste projet d'anéantir les principes de la Monarchie, et ne laisse à la Nation d'autre ressource qu'une déclaration précise par la Cour des maximes qu'elle est chargée de maintenir et des sentiments qu'elle ne cessera de professer ;

Déclare que la France est une monarchie, gouvernée par le Roi, suivant les lois ; Que de ces lois, plusieurs qui sont fondamentales embrassent et consacrent :

Le droit de la maison régnante au Trône, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion des filles et de leurs descendants ;

Le droit de la Nation d'accorder librement les subsides par l'organe des États généraux régulièrement convoqués et composés ;

Les coutumes et les capitulations des provinces ;

L'inamovibilité des magistrats ;

Le droit des cours de vérifier dans chaque province les volontés du Roi et de n'en ordonner l'enregistrement qu'autant qu'elles sont conformes aux lois constitutives de la province ainsi qu'aux lois fondamentales de l'État.

Le droit de chaque citoyen de n'être jamais traduit en aucune matière devant d'autres juges que ses juges naturels, qui sont ceux que la loi lui désigne ;

Et le droit, sans lequel tous les autres sont inutiles, celui de n'être arrêté, par quelque ordre que ce soit, que pour être remis sans délai entre les mains des juges compétents ;

Proteste ladite Cour contre toutes atteintes qui seraient portées aux principes ci-dessus exprimés ; déclare unanimement qu'elle ne peut, dans aucun cas, s'en écarter, que ces principes également certains obligent tous les membres de la Cour et sont compris dans leurs serments ; en conséquence, qu'aucun des membres qui la composent ne doit ni n'entend autoriser par sa conduite la moindre innovation à cet égard, ni prendre place dans aucune compagnie qui ne serait pas la Cour elle-même, composée des mêmes personnages et revêtu des mêmes droits ;

Et dans le cas où la force, en dispersant la Cour, la réduirait à l'impuissance de maintenir par elle-même les principes contenus au présent arrêté ;

Ladite Cour déclare qu'elle en remet dès à présent le dépôt inviolable entre les mains du Roi, de son auguste famille, des Pairs du Royaume, des États généraux et de chacun des Ordres réunis ou séparés qui forment la Nation ;

Ordonne en outre ladite Cour, que le présent arrêté sera, par le Procureur général du Roi, envoyé incontinent aux bailliages et sénéchaussées du ressort pour y être lu, publié et enregistré, et que le Procureur général du Roi rendra compte de cet envoi à la Cour, lundi prochain, toutes les Chambres assemblées.

Flammermont, Remontrances du Parlement de Paris, tome III, Paris, 1895, pp. 745-746.

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

« *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Cet article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, rédigé en réaction avec la pratique institutionnelle sous l'Ancien Régime, laisse penser que rien, dans les institutions de la Monarchie absolue, ne pouvait être assimilé à une Constitution.

Toutefois, selon certains auteurs, et notamment Philippe Sueur, dans *Histoire du droit public français*, « *toutes ces coutumes et lois nommées Lois fondamentales du Royaume finirent par former une véritable Constitution* », ce qui laisse supposer l'existence, jusqu'à la Révolution française, d'un ensemble de normes placées au-dessus des autres lois et réaffirmées par le Parlement de Paris dans sa Déclaration des droits de la Nation du 3 mai 1788. Ce dernier accuse le pouvoir royal de tendre au despotisme. Ce texte traite notamment des caractéristiques de la transmission du pouvoir royal. Les lois fondamentales du Royaume constituent, selon certains auteurs, une Constitution coutumière de la France monarchique.

En effet, une loi fondamentale du Royaume peut se définir comme une règle d'origine essentiellement coutumière, parfois écrite, et relative à l'organisation de la monarchie française. C'est en raison de leur caractère non écrit qu'elles sont qualifiées de règles coutumières (même si les coutumes sont parfois écrites) car elles sont issues de la tradition. La coutume est donc une règle de droit non écrite qui vient fixer l'organisation des pouvoirs politiques dans un État. Selon le Professeur Michel Lascombe, pour pouvoir prétendre au rang de coutume, ces règles non écrites doivent non seulement se répéter dans le temps (*repetitio*) de manière continue sans exemple contraire (élément matériel) mais également être accompagnées d'un élément psychologique (*opinio necessitatis juris*) qui conduit les acteurs politiques à s'estimer liés par une obligation d'agir dans le sens de la coutume faute de quoi ils enfreindraient une règle de droit.

Dans quelle mesure ces règles non écrites, réaffirmées par le Parlement de Paris dans sa Déclaration du 3 mai 1788, tout aussi « fondamentales », « inviolables » qu'elles soient, peuvent s'apparenter à une Constitution ?

À la lumière de cette Déclaration, il convient d'examiner les lois fondamentales du Royaume, au regard de la notion moderne de Constitution. Cette dernière correspond à un acte qui fixe dans un État l'organisation des pouvoirs politiques, leur mode de désignation, leurs compétences et leurs rapports entre eux. Il importe peu que l'acte en question soit qualifié de « constitution » (définition formelle), ce sont les dispositions qu'il contient qui font qu'un acte est de nature constitutionnelle ou non (définition matérielle).

Ainsi, les lois fondamentales du Royaume pourraient être considérées comme des constitutions au regard de leur contenu, bien qu'à la lumière de leur intitulé il n'en soit rien. Il est tout aussi possible d'envisager que les règles en question ne soient pas contenues dans un acte juridique écrit mais soient issues de coutumes, comme par exemple en Grande-Bretagne. Cela ne modifie pas fondamentalement le problème. Le droit constitutionnel de l'Ancien Régime plutôt que d'être écrit serait tout simplement coutumier. Il n'en aurait pas moins la force et l'autorité s'attachant aux règles constitutionnelles. À l'inverse, il serait également possible de se demander en quoi les lois fondamentales du Royaume ne peuvent-elles pas être assimilées à une véritable Constitution au sens moderne du terme.

La lecture attentive de la Déclaration du Parlement de Paris de 1788 tend à démontrer que les lois fondamentales du Royaume constituent les prémices d'une constitution coutumière, prélude de la Révolution française (1), dont le contenu demeure encore trop éloigné de la notion moderne de Constitution, ce qui laisse un sentiment de Constitution inachevée (2).

1 · Une constitution coutumière mise en lumière par le Parlement de Paris dans sa Déclaration du 3 mai 1788

Sous Louis XV, les conflits entre la Couronne et les Parlements sont nombreux. Les cours s'opposent systématiquement aux réformes royales et se solidarisent entre elles. En 1771, Louis XV confie au chancelier Maupeou le soin d'entreprendre une réforme de la justice visant le Parlement de Paris, qui serait progressivement étendue en province. Les magistrats sont mis en demeure de se soumettre et de remplir leurs fonctions judiciaires, faute de quoi, leurs charges sont confisquées. La mort de Louis XV, en 1774, remet cette réforme en question. Dès 1774, Louis XVI souhaite rétablir l'ancienne organisation des Parlements.

Comme par le passé, les Parlements reprennent leur politique d'obstruction et s'opposent au pouvoir royal. Ils refusent les édits fiscaux, alors que l'État est dans une situation financière difficile. En 1787, ils déclarent qu'ils ne peuvent consentir de nouveaux impôts, sans la convocation des États Généraux.

Au cours du siècle des Lumières, des courants de contestation persistent et s'amplifient. Ils sont relayés par l'essor de la pensée philosophique. Les projets d'organisation sont divers, mais apparaissent tous en rupture par rapport à l'Ancien Régime. Ainsi, par exemple, Montesquieu, magistrat au Parlement de Bordeaux et aristocrate, défendra-t-il, dans son œuvre *l'Esprit des Lois*, parue en 1748, que la monarchie à l'anglaise et la séparation souple des pouvoirs, sont indispensables pour conserver la liberté des sujets.

Au printemps 1788, le Parlement de Paris déclare que « *la France est une Monarchie, gouvernée par le Roi, suivant les lois, et que plusieurs de ces lois sont fondamentales* ». En réalité, le Parlement de Paris prend la tête de l'insurrection à l'encontre du pouvoir royal pour mieux l'encadrer (A). Il prétend jouer un rôle comparable à celui du Parlement élu d'Angleterre, et souhaite la mise en place d'une Constitution coutumière, dont les normes fondamentales seraient supérieures à toutes les autres (B).

A) L'encadrement des pouvoirs du monarque

Les lois fondamentales du Royaume constituent un ensemble de règles qui permettent d'organiser l'État monarchique. Elles viennent encadrer les pouvoirs du monarque, avec un ensemble de règles sur la Couronne, sur le domaine royal, sur le nécessaire consentement de l'impôt, sur les droits des « magistrats », des « citoyens », rappelées par le texte déclaratoire du Parlement de Paris.

Le premier exemple illustratif porte sur **les règles relatives à la dévolution de la Couronne**. Par la formule « *que de ces lois, plusieurs qui sont fondamentales, embrassent et consacrent le droit de la Maison régnante au Trône, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion des filles et de leurs descendants* », le Parlement de Paris vient rappeler les règles qui régissent le mode de succession au trône, les principes qui doivent guider la désignation du monarque. Sont successivement évoqués *le principe d'hérédité* de la Couronne, règle selon laquelle le fils du roi succède à son père en lieu et place de toute élection ; *le principe de primogéniture*, règle selon laquelle la Couronne doit être transmise à l'aîné qui apparaît comme l'héritier légitime du trône, afin d'éviter un coup d'État à la mort du roi ; *le principe de masculinité*, en vertu de *la loi salique* justifiant l'interdiction faite aux femmes de succéder au trône de France. Il convient de préciser l'existence d'une autre règle, pourtant non évoquée par le Parlement de Paris, *le principe de catholicité* selon lequel le monarque doit être de religion catholique. Cette règle a été au cœur de la succession d'Henri III après son assassinat au XVI^e siècle. Le Parlement de Paris met la catholicité sur le même plan que les autres lois fondamentales. Henri de Navarre décide d'abjurer le calvinisme, ce qui lui permet d'être sacré à Chartres le 27 février 1594.

Le second exemple illustratif de règles concerne **le principe d'indisponibilité et d'instanément de la Couronne**. Le premier principe rappelle la théorie statutaire de la Couronne selon laquelle la Couronne est transmise au Roi selon des règles intangibles. Le Roi ne peut pas renoncer à la couronne, et ne peut y faire renoncer un de ses héritiers. La couronne n'est pas dévolue selon sa volonté mais selon un statut préétabli. Cette théorie s'est élaborée lorsque s'est posé le problème de l'abdication. Le second principe, dit de l'instanément, est la traduction juridique de l'idée de continuité de l'État. La mort du roi investit immédiatement son successeur, le dauphin, de toutes les prérogatives royales. En d'autres termes, il n'y a pas d'interrègne entre le moment où le roi meurt et le moment où son successeur est sacré et où il reçoit en la cathédrale de Reims sa couronne. Ce principe s'exprime par plusieurs adages comme : « *le Roi ne meurt pas en France* », ou encore « *le Roi est mort, vive le Roi* ». La Couronne préfigure l'existence de l'État, en tant que personne morale.

Le troisième exemple illustratif regroupe les règles qui touchent au **domaine royal**. La règle essentielle est celle de l'inaliénabilité du domaine royal et de son corollaire, l'imprescriptibilité (Édit de Moulins de 1566). C'est le principe selon lequel le Roi ne peut librement user et abuser du domaine royal, qui ne lui appartient pas car il relève de la propriété de la Couronne.

Le quatrième ensemble illustratif de règles concerne **le principe du consentement de l'impôt**. Par la formule « *le droit de la Nation d'accorder librement les subsides par l'organe des États généraux régulièrement convoqués et composés* », le Parlement de Paris vient rappeler que depuis 1614 le Roi a décidé de lever seul l'impôt, sans convoquer les États généraux et sans obtenir le consentement de ces derniers. La plupart des grands penseurs, y compris les plus absolutistes comme Jean Bodin (*Les six livres de la République*, 1576, I, 8), ont considéré que le souverain ne pouvait normalement lever d'impôts sans le consentement des représentants de la Nation.

B) Des normes fondamentales supérieures à l'autorité royale

Le monarque est dans l'impossibilité de violer les lois fondamentales. En théorie, le roi est obligé de s'y soumettre. Comme le rappelle le Parlement de Paris, les lois fondamentales « *obligent tous les membres de la Cour* » et « *aucun des membres qui la composent ne doit ni n'entend autoriser par sa conduite la moindre innovation à cet égard* ». Elles sont « *inviolables* ». Deux conséquences se rattachent à ce principe d'inviolabilité des lois fondamentales du Royaume.

La première est que « *la monarchie, gouvernée par le Roi* » doit suivre les lois fondamentales. Ce qui signifie qu'elle n'est pas arbitraire. Même les plus ardents défenseurs de l'absolutisme royal, comme Jean Bodin ou Bossuet, affirment la nécessité impérieuse pour le roi de respecter les lois fondamentales du Royaume. Par exemple Bossuet écrit « *il y a des lois fondamentales que l'on ne peut pas changer* ».

La deuxième est qu'il existe des institutions pour protéger et sanctionner le non-respect des lois fondamentales du Royaume. D'une part, pour leur protection, les lois fondamentales sont en effet traditionnellement confiées à la garde des Parlements et des magistrats inamovibles qui les composent. D'autre part, ces lois fondamentales reçoivent une sanction juridique, en cas de violation de leur contenu par les actes royaux. C'est « *le droit des cours de vérifier dans chaque province les volontés du Roi et de n'en ordonner l'enregistrement qu'autant qu'elles sont conformes (...) aux lois fondamentales* ». C'est ainsi que les parlements ont rendu un certain nombre d'arrêts pour faire respecter le principe de catholicité, le principe du consentement de l'impôt, etc. Cette protection des lois fondamentales par les Parlements n'était pas totalement

désintéressée, espérant par ce biais accroître leurs prérogatives sur le roi. C'est ainsi que les opposants à l'absolutisme royal y ont puisé les moyens de leur lutte contre le roi. En effet, les lois fondamentales ont servi de support à toutes les doctrines qui ont cherché à mettre des freins à l'autorité royale et qui ont cherché à subordonner l'exercice du pouvoir monarchique à un certain nombre de conditions. Mais cette attitude des parlements a été vaine jusqu'en 1789. Les lois fondamentales du Royaume sont donc restées jusqu'à la Révolution française ce qu'elles ont toujours été, à savoir d'abord un ensemble de simples règles coutumières, laissant un sentiment d'inachevé sur le terrain constitutionnel.

2 · Les lois fondamentales du Royaume, une Constitution inachevée

Après avoir examiné en détail quel était leur contenu, il est important de souligner ce qu'elles ne contiennent pas afin de mettre en lumière ce qui les distingue d'une constitution au sens matériel du terme (A). En théorie, le Roi qui se trouve, selon la formule consacrée, « *dans l'heureuse impuissance de les modifier* », n'a pas toujours respecté ces règles coutumières, normes assez floues et variables selon les époques, distinctes d'une constitution au sens formel du terme (B).

A) Une Constitution incomplète

Au sens matériel, une Constitution se définit par son contenu. Or tout dépend de ce que l'on retient comme matière(s) devant le composer.

Certains auteurs, comme Marcel Prélot, définissent la Constitution comme « *les règles juridiques suivant lesquelles s'établit, s'exerce et se transmet le pouvoir politique* ». Comme cette définition cadre parfaitement avec le contenu des lois fondamentales du Royaume (dévolution de la couronne, etc.), cela reviendrait à considérer que les lois fondamentales possèdent un caractère constitutionnel.

Or la doctrine définit généralement la Constitution comme un ensemble plus large de règles fondamentales relatives à l'acquisition et à l'exercice du pouvoir, aux rapports entre les pouvoirs, au fonctionnement des institutions politiques, visant à garantir le respect des droits des citoyens. Or les lois fondamentales du Royaume n'organisent pas l'exercice du pouvoir par les institutions politiques. Elles demeurent silencieuses sur l'étendue des compétences du monarque, sur l'organisation des États Généraux, sur les compétences des magistrats, sur les conditions d'exercice de la justice, etc. Les lois fondamentales du Royaume n'apportent aucune précision sur la forme de l'État, sur son organisation territoriale, ni sur la séparation des pouvoirs. Elles évoquent la

notion de « citoyen » sans préciser l'existence d'élections, ni d'éventuelles modalités électorales. Elles évoquent la notion de « Nation » tout en demeurant silencieuses sur les questions de souveraineté. Elles ne contiennent aucun catalogue des droits garantis et des libertés protégées comme la liberté d'expression, de pensée, etc., ni ne prévoit de mécanismes de garanties. Si l'on retient cette conception plus large de la notion matérielle de Constitution, il faut alors considérer comme Maurice Hauriou, que les lois fondamentales du Royaume ne présentent pas un caractère constitutionnel car elles sont incomplètes et parce qu'elles ne contiennent ni les règles relatives aux libertés individuelles, ni celles relatives à l'organisation politique et au fonctionnement de l'État.

B) Une Constitution informelle

Au sens formel, la Constitution se définit par sa forme, son mode d'élaboration, la procédure et l'organe qui sont à son origine. Selon cette conception formaliste, plus étroite, il s'agirait ici d'une constitution coutumière.

En effet, les lois fondamentales du Royaume tirent leur origine d'usages anciens et « coutumes » à condition de se répéter dans le temps (*repetitio*) de manière continue sans exemple contraire (élément matériel), et accompagnées d'un élément psychologique (*opinio necessitatis juris*) qui conduit les acteurs politiques à s'estimer liés par une obligation d'agir dans le sens de la coutume faute de quoi ils enfreindraient une règle de droit.

Elles ne figurent donc pas dans un texte écrit, émanant d'un pouvoir constituant, comme cela est le cas dans des constitutions modernes (à l'exception de la Grande-Bretagne), lesquelles sont la plupart du temps des constitutions écrites.

Ces règles se sont construites au fil du temps, sur le fondement de traditions et en fonction des circonstances (exemple du principe de catholicité lors du sacre d'Henri III de Navarre, du principe de masculinité, etc.).

Conséquence de leur caractère coutumier, ces règles présentent l'avantage d'être relativement souples et de durer dans le temps, par contre, elles présentent l'inconvénient d'être moins claires, moins solennelles qu'une constitution écrite, et peuvent donc être plus facilement contournées.

Toutefois, la distinction entre droit constitutionnel et droit constitutionnel non écrit est à nuancer. Comme le souligne René Capitant, « *en réalité, si une règle écrite cesse d'être appliquée et reconnue, si une autre règle la supprime dans l'opinion commune, il faut bien admettre qu'une règle non écrite s'est substituée à la règle écrite* ».

2

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 20 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Qu'est-ce qu'une Constitution coutumière ?*
- 2) *Qu'entend-on par pouvoir constituant originaire ?*
- 3) *Le contrôle politique et juridictionnel de la constitutionnalité des lois*
- 4) *Quels sont les modèles de contrôle de constitutionnalité des lois ?*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
MARINA BENIGNI**

Question n° 1 : Qu'est-ce qu'une Constitution coutumière ?

La Constitution coutumière se distingue de la Constitution écrite. Dans le cadre d'une Constitution coutumière, les règles ne sont pas formalisées dans un texte écrit car elles résultent d'un mode de formation spontanée du droit. La coutume correspond effectivement à une pratique répétée et d'interprétation constante (élément matériel) reconnue par le peuple comme obligatoire et juridiquement contraignante au fil du temps (élément psychologique). Les Constitutions coutumières ont l'avantage

d'être plus facilement adaptables aux évolutions de la société mais l'inconvénient de l'opacité. C'est d'ailleurs pour ces raisons d'insécurité juridique qu'elles ont progressivement été abandonnées au XIX^e siècle. Désormais presque tous les États disposent d'une Constitution écrite. La France a connu une forme de Constitution coutumière avec les Lois fondamentales du Royaume (coutumes qui s'imposaient au pouvoir royal jusqu'à la Révolution). La première Constitution écrite date du 3 septembre 1791 qui inclut la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Depuis, les Constitutions françaises ont systématiquement été écrites sauf sous la Restauration (1814) et la Monarchie de Juillet (1830), où, bien qu'il ait existé un texte écrit, la coutume occupait une place importante.

Par ailleurs, certains États de *Common Law*, pourtant plus réceptifs à la coutume, se sont même dotés d'une Constitution écrite comme les États-Unis ou l'Afrique du Sud. Les exemples étatiques les plus topiques possédant une Constitution coutumière demeurent le Royaume-Uni, Israël et la Nouvelle-Zélande. Malgré tout, ces Constitutions coutumières coexistent avec des textes écrits tels que la *Magna Carta* de 1215, le *Bill of Rights* de 1689 ou le plus récent *Fixed-Term Parliamentary Act* de 2011 au Royaume-Uni, les diverses Lois fondamentales en Israël ou la Loi constitutionnelle de 1986 en Nouvelle-Zélande. À l'inverse, l'existence d'un texte constitutionnel n'empêche pas le développement de pratiques coutumières soit pour compléter le texte constitutionnel (*praeter constitutionem*), soit pour le contredire (*contra constitutionem*). Par exemple, en France, l'impossibilité, pour le Président de la République, de dissoudre la Chambre des députés après la crise du 16 mai 1877, correspond à une coutume *contra constitutionem*, puisque la loi constitutionnelle relative à l'organisation des pouvoirs publics du 25 février 1875 prévoyait expressément ce droit en son article 5 (ainsi a-t-on parfois parlé de « constitution Grévy » pour qualifier cette interprétation restrictive des prérogatives présidentielles sous la III^e République). La distinction entre Constitution écrite et Constitution coutumière mérite donc d'être nuancée.

Question n° 2 : Qu'entend-on par pouvoir constituant originaire ?

Le pouvoir constituant originaire correspond au pouvoir d'élaborer une Constitution.

La tâche est importante car à l'inverse du pouvoir constituant dérivé, chargé de réviser la Constitution, le pouvoir constituant originaire doit créer un nouvel ordre constitutionnel. Cette tâche est peu fréquente dans la plupart des États car elle est délicate.

Elle intervient souvent dans des périodes agitées de transitions constitutionnelles, auxquelles la nouvelle Constitution devra mettre fin en rétablissant la stabilité institutionnelle. La France, avec dix-sept constitutions, fait donc figure de pays constitutionnellement instable.

Lorsqu'il faut rédiger intégralement une nouvelle constitution, il est crucial de déterminer le titulaire du pouvoir constituant originaire. Le pouvoir constituant appartient au détenteur de la souveraineté. Lorsque celle-ci est populaire, le peuple participe à l'opération constituante et l'on peut considérer qu'elle est démocratique. Lorsque la souveraineté est nationale, l'élaboration peut être démocratisée par l'élection des organes chargés de rédiger le texte constitutionnel. Lorsque ces organes interviennent sans être issus d'un mécanisme électif, l'élaboration résulte alors d'un modèle autoritaire. Selon les modalités d'adoption de ce nouveau texte, l'exercice du pouvoir constituant originaire est donc plus ou moins démocratique.

D'une part, le modèle autoritaire d'élaboration de la Constitution ne laisse qu'une place limitée au peuple voire l'occulte complètement. En France, par exemple, la Charte « octroyée » du 4 juin 1814 a été imposée au peuple par Louis XVIII. De même, la Charte « consentie » du 14 août 1830 a laissé peu de place à l'expression populaire bien qu'elle fût discutée avec les parlementaires. Il en est également ainsi des « actes constitutionnels » du Régime de Vichy.

D'autre part, à l'inverse, le modèle démocratique peut prendre deux formes. Soit le peuple est appelé à élire une assemblée constituante qui aura pour mission d'élaborer une constitution, soit le peuple est conduit à se prononcer lui-même sur le projet de constitution par la voie du référendum.

Lorsque le modèle démocratique d'élaboration de la Constitution associe les citoyens, de près ou de loin, à la rédaction du texte, le plus souvent, le peuple vote pour une assemblée constituante qui sera chargée de rédiger la nouvelle Constitution. Ainsi, deux constitutions révolutionnaires (1791 et 1795) ont été élaborées par une assemblée, de même que celles des II^e et III^e Républiques (1848 et 1875). La Constitution de la IV^e République, élaborée par une assemblée, a été adoptée par référendum (après le rejet d'un premier projet le 5 mai 1946).

On parle enfin d'un modèle démocratique intermédiaire d'élaboration de la Constitution lorsque la situation est plus ambiguë et que le peuple est partiellement associé au processus. La Constitution de la V^e République a été soumise au référendum (le 28 septembre 1958) après élaboration par le Gouvernement du Général De Gaulle (investi le 1^{er} juin 1958), consultation du Comité consultatif constitutionnel

(présidé par Paul Raynaud), présentation devant le Conseil d'État (le 27 août 1958) et en conseil des ministres (le 4 septembre 1958). Cette méthode peut être apparentée à un simulacre de démocratie masquant un mécanisme autoritaire. Convient-il de rappeler que les constitutions consulaires et impériales ont été approuvées par référendum (correspondant à un plébiscite) après avoir été élaborées par un homme ou un comité restreint.

Question n° 3 : Le contrôle politique et juridictionnel de la constitutionnalité des lois

Si l'utilité d'un contrôle de constitutionnalité des lois a pu être contestée à l'origine, c'est surtout la nature de ce contrôle qui a suscité le plus de difficultés. L'existence d'un contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois apparaît aujourd'hui comme une composante essentielle de l'État de droit. Cette nécessité s'est cependant imposée tardivement sous l'impulsion du mouvement du constitutionnalisme au XVIII^e siècle et des théories d'Hans Kelsen au début du XX^e siècle. Ce courant rompt avec la doctrine de la souveraineté du Parlement et estime que la Constitution et la hiérarchie des normes ne pourront être respectées que s'il existe un organe juridictionnel, indépendant du pouvoir politique, chargé de veiller à la conformité des lois à la Constitution.

Les États-Unis font figure de précurseurs puisque dès 1803 (décision *Marbury vs Madison*), la Cour suprême s'est attribuée ce pouvoir. Néanmoins, la légitimité de cet organe juridictionnel a parfois été contestée notamment par Édouard Lambert qualifiant la Cour suprême de « *gouvernement des juges* ». La position des juges constitutionnels est en effet délicate, car malgré leur indépendance et l'obligation de statuer en droit (et non pour des considérations politiques), leurs décisions peuvent laisser place à l'interprétation du juge et donc à une certaine part de subjectivité. Ils peuvent surtout s'opposer à la parole du législateur, représentant l'expression de la volonté générale.

En raison de ces craintes, la France, pays légicentriste par excellence, a longtemps opté pour un contrôle politique de la constitutionnalité, c'est-à-dire exercé par les parlementaires eux-mêmes. Pourtant, en 1795, la question de l'installation d'un contrôle quasi-juridictionnel s'est posée. En effet, Siéyès souhaitait instaurer un « jury constitutionnaire » alors que Thibaudeau plaidait pour un contrôle politique. Ce sont les idées de ce dernier qui s'imposèrent. Ainsi, le contrôle fut confié au Parlement sous le Directoire, aux Sénats conservateurs sous les périodes impériales et au comité constitutionnel (présidé par le Président de la République et composé des Présidents de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République ainsi que de sept membres élus par l'Assemblée nationale et de trois membres élus par le Conseil de la République)

sous la IV^e République. Se révélant peu efficace, ce contrôle politique sera abandonné en 1958 avec la création du Conseil constitutionnel. Toutefois, celui-ci ne deviendra véritablement un organe juridictionnel qu'en 1971 (Cons. const., déc. n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, consid. 2), lorsqu'il se reconnaîtra le pouvoir de contrôler le contenu des lois au regard des droits fondamentaux constitutionnels (contrôle de la constitutionnalité interne) et ne se contentera plus uniquement de vérifier le respect de la procédure législative (contrôle de la constitutionnalité externe). Désormais, « *la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (Cons. const., déc. n° 85-197 DC du 23 août 1985, consid. 27).

Néanmoins, le contrôle politique de la constitutionnalité n'a pas été complètement abandonné. Il subsiste en Finlande et aux Pays-Bas par exemple.

Question n° 4 : Quels sont les modèles de contrôle de constitutionnalité des lois ?

La plupart des démocraties libérales sont aujourd'hui dotées d'un système de justice constitutionnelle. Ce contrôle juridictionnel de constitutionnalité ne s'est pourtant pas développé de manière uniforme. Deux modèles s'opposent traditionnellement même si cette classification doit être relativisée.

Le premier modèle, dit modèle américain, correspond à un contrôle diffus c'est-à-dire exercé par n'importe quelle juridiction nationale. Ce contrôle de constitutionnalité est concret et se réalise par voie d'exception (à l'occasion d'un litige) et *a posteriori* (après la promulgation de la loi) La loi inconstitutionnelle est écartée pour le litige (effet *inter partes*) mais subsiste dans l'ordre juridique. Ce type de contrôle existe aux États-Unis, en Norvège et en Grèce notamment.

Le second modèle, appelé modèle européen, correspond à un contrôle concentré, exercé par une juridiction constitutionnelle spécialement instituée à cet effet, conformément aux idées d'Hans Kelsen. Théoriquement, ce contrôle est abstrait et s'effectue par voie d'action, directement devant la juridiction constitutionnelle soit *a priori* (avant la promulgation de la loi) ou *a posteriori*. Les décisions rendues par cette juridiction ont une autorité absolue de chose jugée et s'appliquent à tous (effet *erga omnes*). La loi inconstitutionnelle est expulsée de l'ordre juridique. Ce type de contrôle se retrouve en France, en Allemagne, en Belgique, en Italie et en Espagne.

Au-delà de ces différences, les deux modèles ont le même objectif, celui de contrôler la conformité des lois à la Constitution. Par ailleurs certains clivages doivent être atténués. En effet, si dans le modèle américain, les décisions n'ont normalement qu'un effet *inter partes*, une décision rendue par la juridiction suprême produira des effets

au-delà du litige notamment aux États-Unis. En outre, dans de nombreux pays européens, la saisine directe du juge constitutionnel est complétée par un mécanisme de question préjudicielle intervenant au cours d'un litige. Il ne s'agit pas vraiment d'une exception d'inconstitutionnalité car « *l'exception ne suit pas l'action* » (C. Grewe et H. Ruiz-Fabri), le juge devant lequel se pose la question opérant un renvoi devant le juge constitutionnel. Il n'est pas rare que ces mécanismes aient pour conséquence de concrétiser le contrôle (Italie, Allemagne, Belgique) ainsi que de le « diffuser » en donnant un rôle de transmission des questions aux juridictions ordinaires (Italie, Allemagne, France). Seule la France garde (pour le moment) un contrôle abstrait même dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

3

DISSERTATION JURIDIQUE

Traitez le sujet suivant : *État fédéral et État décentralisé*

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Pour Raymond Carré de Malberg, dans sa *Théorie générale de l'État*, publiée en 1920, l'État est « *une communauté d'hommes, fixée sur un territoire et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe envisagé dans ses rapports avec ses membres une puissance supérieure d'action, de commandement, de coercition* ». Ainsi, dans sa définition classique, l'État est une entité juridique formée de la réunion de trois éléments constitutifs (population, territoire, autorité politique) et à laquelle est reconnue la qualité de sujet de droit international. L'État existe donc dès lors que sont réunis ces trois éléments.

La notion d'État étant désormais éclaircie, il convient de s'intéresser à sa forme, car les États se différencient selon leur organisation interne. Il existe près de 200 États dans le monde, et ils ne possèdent pas tous la même forme d'organisation. Traditionnellement,

le droit constitutionnel distingue deux formes d'organisation : l'État unitaire et l'État fédéral. Elles varient en fonction du degré d'unification juridique de l'État.

L'État unitaire se caractérise par l'existence d'un seul ordre juridique. En principe, il présente une structure constitutionnelle unique régissant l'ensemble du pays à partir d'un seul centre de décision politique édictant un droit que la population, où qu'elle se trouve sur le territoire de l'État, doit obéir. L'État unitaire connaît plusieurs degrés d'organisation puisqu'il peut être concentré, déconcentré, décentralisé, régionalisé.

La doctrine considère qu'il y a concentration lorsque le pouvoir central concentre toutes les compétences dans ses mains, sans qu'il ne soit représenté au niveau local par un fonctionnaire qui assure le relais et prend, au besoin, les décisions nécessaires localement à l'application de la règle de droit nationale. D'un point de vue pratique, la concentration est difficile à mettre en œuvre sur un territoire vaste avec une population étendue. Le territoire de l'État doit être découpé en circonscriptions administratives, afin de rapprocher le pouvoir central du citoyen, afin d'assurer une bonne application du droit sur l'ensemble du territoire. On parle alors de déconcentration. Les compétences appartiennent toujours à l'État mais elles sont exercées par ses représentants sur le territoire (préfet, recteur, procureur, etc.) lesquels sont soumis au pouvoir hiérarchique. « *C'est toujours le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci le manche* » disait le député Odilon Barrot en 1848. Ces représentants ne bénéficient d'aucune autonomie, principale différence avec la décentralisation. On parle de décentralisation lorsque l'État transfère certaines compétences à des collectivités qui peuvent les exercer de manière autonome. Elles sont installées sur une portion du territoire de l'État mais elles s'administrent librement. Elles bénéficient de la personnalité morale, elles sont gérées par des organes propres et disposent pour l'exercice de leurs compétences de ressources propres (autonomie financière). Elles doivent cependant respecter les lois de l'État.

À l'inverse, de nombreux États ont fait le choix d'une structure fédérale (Allemagne, Autriche, Belgique, États-Unis, Suisse). Les raisons d'être du fédéralisme sont variées. Elles peuvent être géographiques. Les États très vastes sont fédéraux afin de préserver la démocratie (exemple des États-Unis ; contre exemple de la Chine). Mais ce n'est pas le seul argument car de petits États ont adopté cette forme (exemple de la Belgique). Elles peuvent être d'ordre économique, avec une volonté de renforcer leur puissance, leur richesse. Elles peuvent être d'ordre politique, puisque généralement, est recherché dans le fédéralisme, le moyen de garantir une société plus démocratique, et de permettre au sein d'un État la coexistence de différentes communautés (ethniques, religieuses, etc.) sans remettre en cause l'existence même de l'État.

Généralement, l'État fédéral naît de l'entrée en vigueur de la constitution fédérale élaborée par une assemblée constituante au sein de laquelle sont représentés les États désireux de se fédérer. Souvent ce processus est lent : soit il s'agit du rapprochement d'États indépendants (fédéralisme par association), soit il s'agit de l'éclatement d'un État unitaire (fédéralisme par dissociation). L'État fédéral est donc une association ou une dissociation d'États, superposés pour former une structure étatique à double étage. C'est un système de libre gouvernement au profit d'États fédérés disposant de larges compétences normatives, maintenus dans un cadre étatique fédéral. L'État fédéral repose sur trois principes dégagés par Georges Scelle (*Précis de droit des gens*, 1932), à savoir la superposition, l'autonomie et la participation. Deux caractéristiques sont au cœur de la définition de l'État fédéral : d'une part, l'existence d'une constitution fédérale qui fonde l'union des États fédérés et d'autre part, la juxtaposition de deux niveaux de collectivités étatiques, avec d'un côté le niveau fédéral et de l'autre le niveau des États membres de la Fédération, peu importe la dénomination utilisée (États américains, cantons suisses, länder allemands et autrichiens, communautés belges, etc.). Il s'oppose traditionnellement à l'État unitaire en ce sens qu'il présente une structure constitutionnelle multiple répartie entre un État fédéral et les États fédérés.

En France, l'État a été pendant longtemps ultra-centralisé. Les révolutionnaires ont souhaité renforcer la centralisation héritée de l'Ancien Régime, en consacrant le principe de la République « *une et indivisible* », symbole de la tradition jacobine (art. 1 de la Constitution du 3 septembre 1791), contre toute tentation fédéraliste. Depuis quelques années, la France est désormais décentralisée, suite à l'acte I de la décentralisation en 1982, et l'acte II en 2003. Désormais, les collectivités territoriales (régions, départements, communes) s'administrent librement grâce à des organes élus (conseil régional, général et municipal) et qui exercent les compétences transférées par l'État. Certains États unitaires sont allés plus loin (Italie, Espagne), en laissant une autonomie administrative, financière et même législative à leurs collectivités territoriales qui, selon les États, sont des « régions », des « provinces », des « communautés autonomes » au point qu'ils se rapprochent de plus en plus de la structure fédérale.

À l'appui de ces définitions, il est possible de constater que la décentralisation et le fédéralisme sont des notions qui semblent être proches. Cependant, ces deux formes d'organisation de l'État ne recouvrent-elles pas des réalités juridiques différentes ? La différence entre un État fédéral et un État décentralisé est-elle de nature et/ou de degré ? En théorie, il ne faut pas confondre fédéralisme et décentralisation, même si certains États pratiquent une décentralisation poussée menant à un fonctionnement proche de celui d'une fédération.

Le constitutionnaliste Pierre Pactet parlait de catégories « non étanches ». Si la différence n'est que de degré, alors des caractéristiques peuvent être communes entre le fédéralisme et la décentralisation (1). Si la différence est de nature, alors il faut pouvoir opposer toutes les caractéristiques attachées à chaque forme d'État (2).

1 · Une différence de degré entre le fédéralisme et la décentralisation de l'État

On distingue principalement deux types d'État selon leur degré d'unification : l'État fédéral et l'État unitaire. L'État unitaire décentralisé, et d'autant plus lorsqu'il est régionalisé, apparaît ainsi à la frontière de l'État fédéral. Cette question conduit à observer que la structure étatique du fédéralisme et celle de la décentralisation, souvent très proche (A) et certains principes de fonctionnement communs, comme le principe d'autonomie (B), permettent de concevoir qu'un rapprochement entre les deux notions est possible, car la différence ne serait finalement que de degré.

A) Une structure superposée similaire

L'État fédéral repose sur un principe de superposition, qui relève de l'essence même du fédéralisme. Le principe de superposition signifie que les États fédérés qui composent l'État fédéral constituent le socle et le fondement de cet État fédéral. À travers le principe de superposition, les États fédérés voient consacrer à la fois leur reconnaissance en tant qu'État mais également leur accord sur l'existence d'une superstructure qui peut exercer certaines compétences en leur lieu et place.

La première conséquence directe de ce principe est la superposition des niveaux étatiques. Se pose, en premier lieu, la question autour du titulaire de la souveraineté. Il n'y a plus nécessairement unicité de la souveraineté au plan interne car celle-ci peut être partagée entre la structure fédérale et fédérée. Par exemple, l'article 3 de la Constitution helvétique précise que « *les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale* ». Par contre, la majorité des États fédéraux confie l'expression externe de la souveraineté à l'entité fédérale. En principe, seul l'État fédéral existe sur la scène internationale. S'observe, en second lieu, la diversité des structures gouvernementales, et chaque État (fédéral ou fédéré) reste libre de décider de ses structures dans le cadre constitutionnel.

L'État décentralisé connaît également une structure politique superposée et hiérarchisée. La décentralisation se concrétise par le maintien de l'État central et la création de collectivités territoriales qui possèdent une personnalité juridique distincte de celle de l'État central, et des organes de décision propres. Par exemple, l'article 6 de la

Constitution portugaise dispose « *L'État est unitaire et respecte, dans son organisation, les principes de l'autonomie des collectivités locales et de la décentralisation* ».

La seconde conséquence de ce principe est la superposition des ordres juridiques. Par exemple, l'article 39 de la Constitution belge dispose que « *la loi attribue aux organes régionaux (...) la compétence de régler les matières qu'elle détermine* ». Les ordres constitutionnels sont aussi nombreux qu'il y a d'États fédérés. Les ordres législatifs obéissent au même principe. Par exemple, il y a autant de Parlements qu'il y a d'États fédérés. Les pouvoirs exécutifs sont également superposés mais sont souvent appelés à collaborer avec l'État fédéral. Enfin, les pouvoirs judiciaires obéissent au même principe de superposition, tout en se soumettant au principe de primauté du droit fédéral.

L'État décentralisé connaît également une structure juridique superposée et hiérarchisée. Ainsi, le droit de l'État central s'impose au droit des entités d'un niveau inférieur. Par exemple, cela est rendu effectif par le contrôle de constitutionnalité, ou le contrôle de légalité. Par exemple, le dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution française dispose que « *dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* ».

B) La consécration du principe d'autonomie

L'État fédéral repose sur un principe d'autonomie, corollaire de la superposition, qui relève de l'essence même du fédéralisme par dissociation, afin de garantir davantage d'indépendance aux différentes composantes. Le principe d'autonomie signifie que les États fédérés et l'État fédéral disposent d'une sphère de compétences propres dans laquelle les autres entités ne peuvent pas intervenir. Ceci se traduit par une autonomie constitutionnelle et législative qui rend chaque entité indépendante l'une de l'autre dans l'exercice de ses compétences. Par exemple, l'article 2 de la Loi constitutionnelle fédérale d'Autriche dispose que « *L'État fédéral est formé de länder autonomes* ».

Par exemple, l'autonomie législative se manifeste par le respect de la répartition des compétences, qui vient garantir pour chacune des entités le respect de ses compétences par les autres entités, que ce soit les États fédérés ou l'État fédéral. Les compétences exclusives sont représentées par les compétences propres de chaque entité, qu'elles soient fédérées ou fédérales. Les compétences partagées sont représentées par les compétences dans lesquelles les deux types d'entités (fédérales et fédérées) peuvent intervenir. Enfin, les compétences complémentaires sont représentées par les compétences s'exerçant dans le prolongement des compétences exclusives ou partagées.

Si le principe d'autonomie est une caractéristique de l'État fédéral, il s'agit également d'un principe affirmé dans les États décentralisés. Par exemple, l'article 72 de la Constitution française dispose que « *dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* ». Selon le principe de libre administration, les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie juridique. D'autres États, comme l'Espagne et l'Italie, ont poussé plus loin la décentralisation, tant et si bien que l'on peut parler pour eux d'État régional (Italie) ou autonomisé (Espagne). Dans ce cadre, les régions ou les autonomies bénéficient de très nombreuses compétences. L'article 2 de la Constitution espagnole « *reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ». L'article 5 de la Constitution italienne « *reconnaît et favorise les autonomies locales* ». Dans ces deux pays, la décentralisation poussée est apparue comme un rempart face à la dictature.

L'autonomie juridique nécessite une autonomie matérielle et une autonomie financière. Par exemple, l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* ». Par exemple, dans le même ordre d'idée, l'article 119 de la Constitution italienne dispose que « *les communes, les provinces, les villes métropolitaines et les régions ont l'autonomie financière pour les recettes et les dépenses* ». Son respect est souvent difficilement assuré dans ces États, dans le souci d'éviter un État à double vitesse, et de conserver son caractère unitaire, au détriment du pas en avant fédéral. La décentralisation et le fédéralisme seraient ainsi deux modèles d'organisation de l'État de nature différente.

2 - Une différence de nature entre deux modèles d'organisation de l'État

Après avoir examiné en détail quels étaient les points de convergence, il est important de mettre en évidence qu'il existe une différence de nature entre ces deux modèles d'organisation de l'État. Il convient de souligner que les entités décentralisées n'ont pas la qualité « d'État » puisqu'au plan interne, le gouvernement central dispose du monopole des pouvoirs régaliens (monnaie, justice, armée, etc.) au nom du maintien de l'unicité de l'État. Leur structure est donc moins avancée que celle des États fédérés qui apparaissent comme de véritables « États », même si leur souveraineté est limitée (notamment au plan externe comme aux États-Unis). Toutefois, il convient de préciser que certaines entités fédérées peuvent participer aux relations internationales (Allemagne, Autriche, Suisse).

En premier lieu, si le principe d'autonomie est clairement affirmé, son contenu peut varier au sein des États fédérés et des entités décentralisées. Il est un curseur déterminant dans la différenciation des deux modèles (A). Enfin, la participation des collectivités décentralisées au niveau central est souvent très faible, à la différence des États fédérés (B).

A) Le principe d'autonomie, un curseur déterminant de différenciation

Contrairement aux collectivités décentralisées, qui n'ont souvent qu'une compétence réglementaire (en France) ou une compétence législative d'attribution où la Constitution énumère les matières pour lesquelles les entités décentralisées sont compétentes (art. 134 de la Constitution espagnole), les États fédérés ont une compétence plus large en matière législative (même si la primauté du droit fédéral atténue cette autonomie législative). Il est fréquent que les États fédérés soient compétents dans toutes les matières qui n'ont pas été énumérées par la constitution fédérale (art. 30 de la Loi fondamentale allemande de 1949 ; art. 42 et 43 de la Constitution helvétique) même si la Constitution fédérale prévoit de nombreuses compétences partagées.

Par ailleurs, contrairement aux collectivités décentralisées, les États fédérés disposent souvent d'une autonomie fiscale, ce qui les rend moins dépendants des dotations de la structure étatique supérieure. Par exemple, les cantons suisses présentent le plus haut niveau d'autonomie fiscale, puisqu'ils ne dépendent pas des transferts mais bénéficient de larges marges de manœuvre en déterminant directement la charge fiscale. À l'inverse, en France, en Espagne, il n'existe pas d'autonomie fiscale, mais plutôt une autonomie financière très limitée, où les entités sont financées par des transferts de ressources fiscales (à l'exception de l'Italie).

Enfin, contrairement aux collectivités décentralisées, les États fédérés disposent d'une autonomie constitutionnelle. Afin de définir cette dernière, il est possible de recenser deux caractères principaux. En premier lieu, celui de l'auto organisation qui autorise chaque État fédéré à choisir ses propres institutions et de leurs relations entre elles, le tout dans le respect de la Constitution fédérale. En deuxième lieu, celui de la libre organisation qui autorise chaque État fédéré à opter soit pour l'uniformité avec une forte propension à l'imitation ; soit pour la diversité où chaque État fédéré peut au contraire choisir de s'organiser en fonction de ses besoins et de sa configuration. Toutefois, il est assez fréquent que la Constitution fédérale fixe quelques restrictions afin de protéger les droits fondamentaux qu'elle garantit ou la forme démocratique des institutions

qu'elle protège. Par exemple, l'article 28 de la Loi fondamentale allemande de 1949 dispose que « *l'ordre constitutionnel des länder doit être conforme aux principes d'un État de droit républicain, démocratique et social, au sens de la présente Loi fondamentale* ». Il est possible de retrouver la même logique en Autriche et en Suisse. Selon certains auteurs, comme Gilles Toulemonde, le développement des droits de l'homme a contribué à la diminution de l'autonomie constitutionnelle des États fédérés.

B) Le principe de participation appliqué selon une intensité différente

Le principe de participation est le pouvoir reconnu aux États fédérés de participer à la vie et au fonctionnement de l'État fédéral. Ce principe se retrouve dans plusieurs aspects du fédéralisme, avec la participation au pouvoir constituant, la participation au pouvoir législatif, et, dans une moindre mesure, la participation au pouvoir exécutif.

Dans la plupart des États fédérés (à l'exception de la Suisse), la participation au pouvoir exécutif fédéral est extrêmement faible. Certaines constitutions fédérales font participer la chambre haute ou les représentants des entités fédérées à la désignation ou à la confirmation du Gouvernement de l'État fédéral (États-Unis). D'autres, en revanche, considèrent que les États doivent être représentés au Gouvernement fédéral par au moins un ministre de chaque province. À l'inverse, dans les États décentralisés, il n'y a généralement aucune participation au pouvoir exécutif, ni même au processus de désignation du pouvoir exécutif.

La participation des États fédérés au pouvoir législatif fédéral est généralement un axe fort du fédéralisme et de sa différenciation avec la décentralisation. Cela se manifeste par l'existence d'une seconde chambre au Parlement, avec un bicaméralisme qui assure la représentation des États fédérés. Ces derniers sont directement impliqués dans les décisions prises au niveau fédéral (Bundesrat en Allemagne, le Sénat aux États-Unis). La participation des collectivités décentralisées au pouvoir législatif central est davantage limitée (comme par exemple avec le Sénat en Espagne ou en France). Dans un État décentralisé, la seconde chambre n'est pas véritablement en mesure d'exercer un pouvoir partagé et équilibré avec la chambre populaire (exemple du droit de priorité de la chambre basse en matière budgétaire). Par ailleurs, les représentants à la chambre haute ont souvent la volonté et la conscience de représenter davantage l'échelon central que l'entité décentralisée. Ils participent davantage à la représentation nationale que locale.

Enfin, la participation au pouvoir constituant est également un axe fort du fédéralisme, et une faiblesse de la décentralisation. Les entités décentralisées ne participent pas au pouvoir constituant alors que la révision de la constitution fédérale impose la participation des États fédérés. Toute révision constitutionnelle est donc soumise à une procédure de participation des États fédérés sous une forme ou sous une autre (États-Unis, Suisse).

C'est finalement l'intensité de l'autonomie et de la participation qui permet de différencier le fédéralisme de la décentralisation. L'État décentralisé demeure un État unitaire où les entités décentralisées ou régionalisées disposent d'une autonomie qui ne va pas jusqu'à constituer un ordre juridique différent de celui de l'État, comme cela est le cas avec le fédéralisme.

4

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 30 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Qu'est-ce qu'un État de droit ?*
- 2) *Qu'est-ce qu'une Confédération ?*
- 3) *Qu'est-ce que la déconcentration ?*
- 4) *Qu'est-ce qu'un État Nation ?*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Question n° 1 : Qu'est-ce qu'un État de droit ?

Défini positivement, l'État de droit est un système dans lequel toutes les institutions et toutes les personnes sont soumises au droit, y compris la puissance publique. Il s'agit d'une expression traduite de l'allemand « *Rechtsstaat* » qui signifie que l'État doit lui-même se soumettre aux règles de droit qu'il édicte. Les règles de droit sont donc pour l'État à la fois le moyen et la limite de son action. Cette notion a été définie par le juriste autrichien, devenu américain, Hans Kelsen (1881- 1973 ; *Théorie pure du droit*, 1934).

Défini négativement, l'État de droit s'oppose à l'État de police dans lequel les règles de droit ne s'appliquent qu'aux individus et non aux organes de l'État, et qui, pour faire respecter les prérogatives du pouvoir politique, utilise la force, et de manière générale la surveillance policière et des moyens violents et arbitraires.

La mise en place de l'État de droit suppose que les règles doivent être portées à la connaissance de tous pour que chacun puisse s'en prévaloir. L'ordre juridique d'un État de droit est donc fondé sur un ensemble de normes juridiques fondamentales hiérarchisées et publiées. Chaque règle tire sa validité de sa conformité aux règles supérieures. Les sujets de droit sont égaux devant l'ordre juridique. Enfin, les individus doivent pouvoir trouver un juge qui puisse sanctionner la violation des règles de droit, y compris par l'État. Les juridictions doivent donc être indépendantes. L'État est une personne morale dont les décisions sont soumises au principe de constitutionnalité et de légalité (qui découle de la hiérarchie des normes) et au principe d'égalité, qui s'oppose à tout traitement différencié ou discriminatoire des personnes juridiques. Ainsi appartient-il au juge constitutionnel de faire respecter la Constitution et son préambule par le législateur et aux juridictions administratives de faire respecter les lois et les traités par les autorités administratives.

L'État de droit suppose la séparation des pouvoirs (telle qu'elle a été définie par Montesquieu dans L'Esprit des Lois en 1748). Selon 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'État de droit tend vers la démocratie dès lors qu'il édicte et se soumet à des règles inspirées par les grandes libertés fondamentales et qu'il n'existe plus d'acte qui puisse échapper au contrôle du juge (actes de Gouvernement, déni de justice). Il est donc toujours à parfaire même dans le cadre d'une démocratie.

Question n° 2 : Qu'est-ce qu'une Confédération ?

La Confédération est une association d'États indépendants qui ont, par traité, décidé d'exercer, par l'intermédiaire d'organes communs, un certain nombre de compétences et tentent d'unifier leurs politiques publiques dans différents domaines. Ces organes de coopération sont composés de représentants désignés par les États et prennent leurs décisions à l'unanimité. En principe, il n'y a pas de représentation de la population dans un Parlement. La confédération est généralement peu institutionnalisée. Cette forme étatique n'existe presque plus de nos jours. Par le passé, la Suisse (confédération helvétique), l'Argentine, l'Allemagne, les États américains étaient confédérés, avant de se fédérer (fédéralisme par association).

Un certain nombre d'auteurs considèrent que l'Union européenne ressemble à une confédération. D'une part, elle est fondée sur des traités internationaux, et non sur une Constitution. D'autre part, les États membres de l'Union européenne demeurent de véritables États, des sujets de droit international, considérés comme souverains au plan externe (à la différence des États fédérés dans la plupart des cas). Enfin, elle ne recevrait que des compétences limitées à certains domaines, dont la gestion commune paraît profitable aux parties (secteur industriel, économique ou militaire par exemple).

À l'inverse, d'autres auteurs considèrent, au fil de la construction communautaire, que l'Union européenne est devenue une organisation supranationale *sui generis* dotée d'organes propres qui interviennent dans des domaines régaliens (monnaie, asile, immigration). Elle dispose, selon eux, d'un ordre juridique propre (principe de primauté du droit de l'UE), conformément au principe de superposition et à celui d'autonomie. Enfin, il existe une citoyenneté européenne, avec les élections des membres du Parlement européen, l'existence d'une hymne, d'un drapeau... Ces auteurs évoquent l'existence, non pas d'une confédération, mais plutôt d'une fédération d'États nation, qui aurait dépassé le cadre confédéral sans être pleinement entré dans le fédéralisme.

Question n° 3 : Qu'est-ce que la déconcentration ?

La déconcentration est un mode d'organisation de l'État unitaire qui consiste à confier aux représentants de l'État dans les circonscriptions administratives des pouvoirs qu'ils exercent en son nom par des services déconcentrés dépourvus d'autonomie fonctionnelle et financière. En effet, l'État unitaire se caractérise par l'existence d'un seul ordre juridique. En principe, il présente une structure constitutionnelle unique régissant l'ensemble du pays à partir d'un seul centre de décision politique édictant un droit que la population, où qu'elle se trouve sur le territoire de l'État, doit obéir.

La doctrine considère qu'il y a déconcentration lorsque le pouvoir central concentre toutes les compétences dans ses mains, à condition qu'il soit représenté au niveau local par un fonctionnaire qui assure le relais et prend, au besoin, les décisions nécessaires localement à l'application de la règle de droit nationale, à la différence de la concentration, plus difficile à mettre en pratique, du fait de l'absence de relais au niveau territorial. D'un point de vue pratique, la déconcentration nécessite que le territoire de l'État soit découpé en circonscriptions administratives, afin de rapprocher le pouvoir central du citoyen, et d'assurer une bonne application du droit sur l'ensemble du territoire. Avec la déconcentration, les compétences appartiennent toujours à l'État mais elles sont exercées par ses représentants sur le territoire (préfet, recteur, procu-

reur, etc.) lesquels sont soumis au pouvoir hiérarchique. « *C'est toujours le même marteau qui frappe mais dont on a raccourci le manche* » disait le député Odilon Barrot en 1848. Ces représentants ne bénéficient d'aucune autonomie, principale différence avec la décentralisation. La déconcentration se distingue donc de la décentralisation par le fait qu'elle s'organise selon un principe hiérarchique, le représentant local de l'État étant soumis aux ordres du pouvoir central.

Question n° 4 : Qu'est-ce qu'un État Nation ?

Selon Carré de Malberg, l'État se définit à travers un élément géographique, un territoire, un élément social, une population, et un élément politique, la souveraineté. La notion d'État et celle de Nation sont donc intimement liées. Selon le Doyen Vedel, « *l'État est la Nation personnifiée ou juridiquement organisée* ».

En effet, si le peuple est une réalité concrète, la Nation demeure une entité abstraite et collective. La Nation, qui n'a aucune existence matérielle, est différente de la population qui la compose. Elle inclut aussi bien la population actuelle que passée, et à venir. C'est une notion immuable dans le temps. Il convient, pour qu'elle puisse s'exprimer, de lui accorder un cadre concret avec des organes chargés de la « représenter » : les représentants de la Nation, qui s'expriment dans un régime de souveraineté nationale, qui est nécessairement un régime représentatif, à la différence d'un régime de souveraineté populaire, qui est nécessairement plus démocratique.

Un certain nombre d'auteurs se sont efforcés de dessiner les contours de cette notion abstraite. Les philosophes allemands, comme Johann Gottlieb Fichte dans son *Discours à la nation allemande* prononcé en 1807, ont mis en avant des éléments objectifs, permettant de définir la Nation. Selon lui, la Nation se détermine de façon objective par la religion, la langue, la race. Il estime que certaines nations ont su conserver au cours des siècles la langue originelle de leurs ancêtres, les « nations mères » comme la nation allemande, par opposition aux « nations latines », qui ont oublié le latin antique au bénéfice de nouvelles langues dérivées. Cette théorie a ensuite dérivé vers le nationalisme et le pangermanisme, principal support à l'idéologie totalitaire.

Les auteurs français, comme Ernest Renan dans *Qu'est-ce qu'une Nation ?* paru en 1882 ou encore Michelet et Fustel de Coulanges, ont davantage mis en avant les éléments subjectifs de la Nation, qui se définit comme un vouloir vivre ensemble fondé sur une histoire et une ambition commune. André Malraux parlait de « la communauté des rêves ».

Par le passé, la Nation précédait l'État (exemple de la France, de l'Allemagne). Désormais, il est fréquent que l'État précède la Nation. Il est assez habituel que l'élément géographique de l'État ne coïncide plus forcément avec son élément social. Or toute Nation a droit à une structure étatique, au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Or, encore trop nombreuses sont les Nations en mal d'État (Palestine, Kurdes, Tibétains, Tchétchènes, etc.). Il existe une crise de l'État Nation. Même au sein d'un État Nation historiquement installé comme la France, l'unité nationale est parfois discutée avec la montée des particularismes régionaux (Corse, pays basque, etc.). Le Conseil constitutionnel, dans une décision du 9 mai 1991, a censuré la référence au « peuple corse » en rappelant qu'il n'existe sur le territoire national qu'un seul peuple, « composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion ».

5

COMMENTAIRE DE TEXTE JURIDIQUE

À la lumière des extraits du Fixed-Term Parliaments Act de 2011, procédez à un commentaire de ce texte juridique portant sur la dissolution du Parlement au Royaume-Uni :

Fixed-Term Parliaments Act (15 septembre 2011)

(Sa) Majesté (...) la Reine donne force de Loi, sur l'avis et le consentement des Lords Spirituels et Temporels et des Communes, réunis dans le présent Parlement, et par l'autorité de ce dernier, à l'Act suivant :

1. Date du scrutin des élections parlementaires générales

(2) Après l'adoption de cet Act, la date du scrutin des prochaines élections parlementaires générales est fixée au 7 mai 2015.

(3) Dorénavant, la date de scrutin des élections parlementaires générales est fixée au premier jeudi du mois de mai de la cinquième année suivant celle des précédentes élections parlementaires générales.

(...)

2. Élections parlementaires générales anticipées

(1) Une élection parlementaire générale anticipée sera organisée si :

(a) La Chambre des Communes adopte une motion conforme aux dispositions prévues à la Sous-section 2 de la présente Section,

Et

(b) Dans le cas où la motion est adoptée par division, le nombre de membres qui votent en faveur de cette motion sera au moins égal aux deux tiers du nombre de sièges à la Chambre des Communes (y compris les sièges vacants)

(2) La motion prévue à la Section 1(a) devra être formulée comme suit :

« La tenue d'une élection parlementaire générale anticipée doit avoir lieu. »

(3) Une élection parlementaire générale anticipée doit également être organisée si :

(a) La Chambre des Communes adopte une motion conforme aux dispositions prévues à la Sous section 4

Et

(b) - Qu'un délai de 14 jours s'écoule sans que la Chambre des Communes ait adopté la motion visée à la Sous-section 5

(4 - La motion prévue à la Sous-section 3(a) devra être formulée comme suit :

« La présente Chambre n'accorde pas sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté. »

(5) - La motion prévue à la Sous-section 3(b) devra être formulée comme suit :

« La présente Chambre accorde sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté. »

(...)

3. Dissolution du Parlement

(2) - Il ne pourra être procédé autrement à la dissolution du Parlement.

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
CHRISTOPHE PARENT**

Depuis le milieu du XIX^e siècle, il est acquis que le monarque britannique a perdu l'autonomie de décision dont il bénéficiait s'agissant de la dissolution du Parlement. L'époque est désormais révolue où Henri VIII et la reine Élisabeth y recouraient discrétionnairement - à titre de sanction - pour mettre fin aux conflits qui les opposaient au Parlement. Déjà, à compter de 1688, la dissolution suppose que le chancelier

appose son sceau sur la décision royale devenue ainsi pouvoir partagé. Certes, pendant un temps encore, il sera loisible au roi de remercier un chancelier qui manifesterait quelques scrupules ou réticences. Mais l'effacement progressif du monarque, et la fin du dualisme effectif, ont conduit à substituer à la dissolution royale, puis à la dissolution partagée, une dissolution primo-ministérielle ; le roi ne faisant plus guère qu'acter la demande de son chef de Gouvernement. Pourtant, si le Premier ministre bénéficiait jusqu'ici d'une parfaite latitude quant à l'usage du droit de dissolution, l'année 2011 sonnera pour l'histoire du parlementarisme britannique le glas de ce pouvoir discrétionnaire.

Le *Fixed-Term Parliaments Act (FTPA)* introduit le principe d'élections législatives « à durée déterminée », en rupture avec une pratique ancestrale de dissolution de la Chambre des Communes. Cette loi du Parlement du Royaume-Uni, sanctionnée le 15 septembre 2011 par la Reine Élisabeth II, rejoint ainsi la longue liste de réformes engagées depuis une quinzaine d'années et affectant en son cœur le régime politique d'Outre-Manche. Force est ainsi de constater que la constitution coutumière n'en finit plus d'évoluer : processus de dévolution, abolition du droit automatique des Pairs de siéger à la Chambre des Lords, création de la Cour suprême, évolution de l'office du Lord Chancelier...

La monarchie britannique surprend ses observateurs les plus attentifs. C'est que le Royaume-Uni, berceau du parlementarisme, joue un rôle de premier ordre dans sa définition. C'est sur l'île de Guillaume le Conquérant que le régime parlementaire se construit entre le ^{xvii}^e et le ^{xviii}^e siècles au gré de l'émergence des principes clefs d'une séparation souple des pouvoirs. C'est d'abord à l'aune de la disparition de la Reine Anne et de la montée sur le trône des Hanovre qu'émerge en 1721 l'institution du Premier ministre sous les habits de Walpole (George 1^{er} comme son fils ne manifestant pas plus d'intérêt pour la langue anglaise que pour les affaires du pays). C'est d'ailleurs suite à la démission de ce même Walpole, deux décennies plus tard, que la responsabilité pénale individuelle des ministres se mue en responsabilité politique ; avant que l'échec de la politique américaine de Lord North durant la Guerre d'indépendance ne consacre en 1782 le principe de solidarité ministérielle. Ayant consacré, étape après étape, le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant la Chambre populaire du Parlement, il ne manquait plus guère que l'émergence d'un droit de dissolution conçu, non plus comme l'arbitraire du monarque, mais comme un élément de l'équilibre des pouvoirs. Cette nature proprement parlementaire de la dissolution, vue comme un mode de résolution des conflits entre l'Exécutif et le Législatif, lui sera définitivement donnée par William Pitt le jeune lorsque ce dernier demandera

et obtiendra de George III qu'il procède à la dissolution d'une Chambre qui l'avait mis en minorité à 16 reprises en trois mois ! C'est ainsi que, depuis lors, la dissolution apparaît comme une arme entre les mains du Gouvernement, véritable contrepartie du pouvoir de censure de la Chambre populaire.

Or c'est bien cette dimension « d'arme » aux vertus disciplinaires entre les mains de l'Exécutif que le *Fixed-Term Parliaments Act* remet en cause. En effet, le FTPA pose dans sa « Section 1 » le principe d'une date fixe (d'où son nom), déterminée par avance, s'agissant des élections à la Chambre des Communes. En somme, toute législature est désormais supposée aller à son terme de cinq années (durée établie depuis le *Parliament Act* de 1911 et qui n'est pas remis en cause par le présent texte). Ainsi, les élections de l'actuelle Chambre ayant eu lieu le 6 mai 2010, les suivantes sont expressément fixées au 7 mai 2015. *Quid* alors des habitudes de la vie politique britannique et des prérogatives de son Premier ministre qui, au gré des tendances et des sondages, n'a pas pour habitude de laisser vivre une législature jusqu'à son terme ?

En réalité le FTPA ne supprime pas - purement et simplement - l'hypothèse d'une dissolution mais, jugeant les prérogatives du Premier ministre exorbitantes au regard du principe d'égalité entre partis politiques, choisit d'en encadrer l'exercice. Cette réforme doit en effet être appréhendée à l'aune des résultats des dernières élections législatives britanniques de 2010, lesquelles ont battu en brèche le traditionnel bipartisme entre les conservateurs et les travaillistes. On ne peut ainsi comprendre le contexte qui a permis l'émergence de ces nouveaux principes sans préciser que le FTPA est une concession faite au Parti Libéral-Démocrate du Vice Premier-ministre Nick Clegg. En somme ce rééquilibrage des forces était le prix à payer par les conservateurs pour s'associer le LibDem'. Pour autant, si cette réforme est la conséquence fortuite et opportune du jeu des alliances politiques, il ne faudrait pas en minimiser la portée. Il s'agit en effet d'une véritable révolution qui revisite les canons du régime parlementaire et invite à une réflexion plus globale sur sa définition même. Non content de marquer une rupture dans la culture constitutionnelle et la pratique politique britanniques (1), le FTPA rationalise l'exercice du droit de dissolution au point de redéfinir la finalité même de cette prérogative (2).

1 · Le *Fixed-Term Parliaments Act* : une double rupture dans la culture constitutionnelle britannique

L'adoption du FTPA marque en réalité une double rupture. Celle d'abord de la tradition coutumière de la constitution britannique en édictant une « énième » norme

constitutionnelle (A). Celle ensuite de la pratique politique connue de « dissolution à l'anglaise » (B).

A) L'édiction d'une norme constitutionnelle écrite, nouvelle entorse à la tradition coutumière

N'en déplaise à Walter Bagehot, qui s'attachait au ^{xix}^e siècle à rédiger *The English Constitution*, les institutions britanniques ont la particularité de ne pas reposer sur une constitution écrite. C'est du reste l'une des marques les plus singulières de « l'esprit de Westminster ». La constitution britannique est le résultat d'usages, de précédents et de coutumes forgés au fil des siècles... Pourtant, bien qu'il soit exact de dire que la Grande-Bretagne possède une constitution coutumière, il existe une multitude de textes fondamentaux ayant une portée constitutionnelle et dont beaucoup sont d'origine très ancienne. On songe à la *Magna Carta* de 1215 concédée par Jean sans Terre, au *Petition of Right* de 1628, à l'*Habeas Corpus* de 1679, au *Bill of Rights* de 1689 (fruit de la Glorieuse Révolution), ou de l'*Act of Settlement* de 1701. Nombre de ces actes, c'est vrai notamment de la *Magna Carta*, ont depuis lors été modifiés ou codifiés par les Statuts du Parlement. C'est ainsi par exemple que, de longue date, Westminster a souhaité inscrire au sein d'une règle formelle la durée de son mandat : d'abord fixée à 3 ans par le *Triennial Act* de 1694, puis à 7 ans par le *Septennial Act* de 1716, le *Parliament Act* de 1911 fixe désormais la durée d'une législature à cinq années. Le *Fixed-Term Parliaments Act* n'est donc pas, loin s'en faut, la première norme formelle à portée constitutionnelle.

La « Constitution » repose ainsi sur cette diversité de sources régissant l'organisation et le fonctionnement des institutions britanniques : les lois du Parlement (les Statuts), la *common law*, mais aussi sur des conventions (ce que Dicey appelait la morale constitutionnelle). Sans ces dernières, dont bon nombre ont été forgées au ^{xviii}^e et au ^{xix}^e siècles, il serait d'ailleurs impossible de comprendre le système britannique. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que la responsabilité du Gouvernement devant la Chambre populaire, comme l'impératif politique pour le Premier ministre de démissionner faute de conserver la confiance d'une majorité de députés à la Chambre des Communes, procède d'une simple convention constitutionnelle. Il en va de même du principe mis en évidence en France par Adolphe Thiers en vertu duquel « *le roi règne mais ne gouverne pas* ». En effet, alors que le monarque britannique possède toujours formellement le pouvoir de dissoudre la Chambre des Communes, cette prérogative appartient en réalité à son Premier ministre. C'est à l'initiative de ce dernier, et de lui seul, que la Reine d'Angleterre met un terme par anticipation au mandat parlemen-

taire. Reste que cette convention constitutionnelle, on le sait, a donné naissance à un usage « partisan », et ce faisant discutable, de la dissolution par le Premier ministre ; pratique contre laquelle s'érige justement le FTPA.

B) Le *requiem* de la « dissolution à l'anglaise »

Rares sont les législatures britanniques à avoir connu le terme normal de leur mandat. Il faut, pour le comprendre, remonter au *Septennial Act* de 1716 qui devait fixer le mandat des députés des Communes à sept ans, une durée excessivement longue au regard des vicissitudes de la vie politique. Si bien que seules trois législatures (celles de 1820, de 1841 et de 1859) connaîtront bel et bien sept sessions parlementaires. C'est ainsi que l'usage s'est progressivement imposé, depuis le début du XVIII^e siècle, d'abrégier la vie des législatures par l'exercice du droit de dissolution ; non en raison de conflits insurmontables entre le Gouvernement et la Chambre populaire, mais bien par la décision discrétionnaire - d'abord de la Couronne - puis, peu à peu, selon l'avis du Cabinet, avant enfin que ce pouvoir n'échoit au seul Premier ministre. C'est ainsi que va naître la pratique connue sous le nom de « dissolution à l'anglaise », pratique vieille de près de trois siècles ; quand bien même l'expression ne s'impose qu'à compter de la seconde moitié du XX^e siècle.

Depuis lors il est d'usage que le Premier ministre décide de recourir à la dissolution, en l'absence de tout conflit avec les chambres, une à deux années avant la fin de plein droit de la législature ; selon les tendances plus ou moins favorables au Parti politique du Premier ministre dessinées par les sondages d'opinion. C'est ainsi que les sondages, et non plus la Couronne, sont devenus les véritables maîtres d'œuvre des dissolutions. Le monarque ne faisant qu'acter la décision de son Premier ministre ; lui-même mettant au second plan la finalité proprement parlementaire de la dissolution qui voudrait que le Chef de Gouvernement recourt à cette dernière pour répondre à un conflit avec la Chambre populaire. De sorte que la figure partisane du Premier ministre, celle de chef de la majorité, est inévitablement conduite à prendre le dessus sur la casquette de Chef de Gouvernement à mesure que se profilent les élections. La dissolution parlementaire s'est muée en une dissolution de pure convenance...

Or c'est bien cette faculté du Premier ministre de fixer opportunément la date des élections au gré des intérêts de son parti, qui se trouve remis en cause du fait de cette loi constitutionnelle de septembre 2011. Le *Fixed-Term Parliaments Act* met formellement fin à l'exercice discrétionnaire du droit de dissolution. La date des élections est désormais fixée par avance sans que la faculté de les anticiper ne soit laissée aux caprices du Premier ministre et de sa majorité parlementaire. La chose est dite « noir sur

blanc » : les prochaines élections législatives britanniques auront lieu le 7 mai 2015 (Section 1 § 2). Non que la dissolution soit purement et simplement impossible, mais l'exercice de ce pouvoir exclut désormais toute logique discrétionnaire. L'ordre des choses en est maintenant radicalement inversé. Si la dissolution était jusqu'ici, *de facto*, de principe, elle devient désormais de *jure* l'exception...

2 · Le *Fixed-Term Parliaments Act* : la rationalisation de l'exercice du droit de dissolution

La portée du FTPA sur l'évolution du régime parlementaire est notable. Elle marque la disparition pure et simple d'un droit de dissolution entre les mains du pouvoir exécutif. En effet, seules deux hypothèses sont aujourd'hui à même de justifier le recours à l'arme de la dissolution, et l'une comme l'autre échappe désormais au pouvoir discrétionnaire du Premier ministre. C'est le cas de l'autodissolution par la Chambre des Communes (A) mais aussi de la procédure de dissolution automatique (B).

A) L'importation du mécanisme d'autodissolution de la Chambre des communes

Avec l'autodissolution de la Chambre des Communes c'est bien un pur produit juridique d'importation que le FTPA fait entrer dans le droit constitutionnel britannique. Le mécanisme, déjà rare en Europe, est en tout cas inédit au Royaume-Uni. Les paragraphes 1 & 2 de la Section 2 du FTPA opèrent ainsi une novation majeure en instituant une faculté nouvelle pour la Chambre des Communes : celle de voter elle-même sa propre dissolution. Le mécanisme, apparu pour la première fois durant l'entre-deux-guerres au sein de plusieurs *länder* allemands de la République de Weimar, mais aussi dans la Constitution autrichienne de 1920, ne s'est guère essaimé. On ne la trouve – au-delà des territoires qui l'ont vu naître et qui l'utilisent de temps à autre (c'est ainsi que la Rhénanie du Nord-Westphalie en faisait encore usage en mars 2012) – qu'en Hongrie, en Macédoine ou en Lituanie. Encore faut-il signaler qu'en France le projet constitutionnel d'avril 1946 l'avait inscrite en son article 83 avec pour conséquence de « *rendre l'assemblée maîtresse de sa dissolution* » pour reprendre les termes de René Capitant.

D'autant que le FTPA n'associe nullement l'autodissolution à l'existence d'un conflit avec l'Exécutif. Seule condition posée par le texte, en sa Section 2 § 1. (b), la dissolution est conditionnée au vote d'une majorité qualifiée de députés : celle des deux tiers des membres de la Chambre des Communes. Le message est dépourvu d'équivoque.

L'époque où le Parti majoritaire (par son chef) pouvait déterminer seul du moment des prochaines élections est révolue et désormais un large consensus sera de mise pour pouvoir dissoudre la Chambre populaire.

C'est ainsi que l'approche – éminemment classique – de la dissolution, celle d'une « arme » entre les mains de l'Exécutif, est battue en brèche. On se souvient peut-être que, dans son ouvrage *La Réforme du parlementarisme*, René Capitant faisait du droit de dissolution du Premier ministre un « *moyen de police intérieure (...)* nécessaire pour freiner les ambitions et maintenir la discipline » au sein des chambres. La dissolution est en effet classiquement appréhendée, et notamment de ce côté-ci de la Manche, comme un facteur d'équilibre entre les pouvoirs Exécutif et Législatif : un garde-fou contre la « souveraineté parlementaire » qui a tant éprouvé les III^e et IV^e Républiques en France. Mais cette appréhension pouvait-elle seulement prévaloir Outre-Manche où la souveraineté parlementaire n'est pas la marque d'une dérive du parlementarisme mais bien un de ses canons ?

L'introduction du droit d'autodissolution épouse donc de ce point de vue simplement une maxime du droit britannique : la prééminence du Parlement. La philosophie sous-tendue par ce droit d'autodissolution est que l'assemblée est l'organe le plus légitime pour juger de l'opportunité de retourner devant le corps électoral. La dissolution conçue comme un instrument aux mains de l'Exécutif est alors perçue comme un vestige monarchique archaïque, qui a certes fini par échoir entre les mains du chef du Gouvernement, mais qui n'en demeure pas moins un privilège suranné qu'il convient de supprimer. Voici pourquoi, même lorsque la dissolution demeure entre les mains de l'Exécutif, ses mains sont désormais liées...

B) L'avènement d'un « devoir » de dissolution avec un mécanisme d'automatisme de celle-ci

À côté de ce droit d'autodissolution conféré à la Chambre des Communes, le FTPA a prévu une seconde hypothèse de dissolution, celle-ci demeurant formellement entre les mains de la Couronne. Cependant il ne saurait plus être question d'un « droit » de dissolution du monarque ou, par son entremise, du Premier ministre. En effet le FTPA encadre désormais strictement le recours à cet ancien fleuron de la « prérogative royale ». La dissolution suppose en effet que deux conditions cumulatives soient réunies (Section 2). En premier lieu la Chambre des Communes doit avoir adopté une motion de censure contre le Gouvernement (*Motion of no confidence*), rédigée de la sorte : « *La présente Chambre n'accorde pas sa confiance au Gouvernement de Sa Majesté* » (Section 2. § 4). Mais cette première condition ne saurait suffire

à justifier une dissolution. Encore convient-il ensuite que cette même Chambre des Communes se soit abstenue, dans les quatorze jours suivants, d'accorder sa confiance à un nouveau Gouvernement (Section 2. § 3 (b)). Alors seulement la dissolution sera prononcée. Car c'est bien un impératif juridique qui est désormais posé par le FTPA et non plus une simple faculté. Non content de poser deux conditions à son usage la dissolution devient désormais automatique dès lors que les conditions sont réunies. En somme le FTPA substitue à l'ancestral « droit » de dissolution de l'Exécutif un nouveau « devoir » de dissolution. C'est ainsi que répond à un usage inconditionné de la dissolution par la Chambre des Communes un exercice contraint et réglementé s'agissant de sa mise en œuvre par le pouvoir Exécutif.

Le prix payé par l'institution du Premier ministre britannique pour l'accession du parti Tory au pouvoir en l'absence de toute majorité absolue est ainsi considérable. Le Premier ministre perd l'une de ses principales prérogatives, détenue depuis la fin du dualisme politique effectif et l'effacement de la Couronne. D'autant que le FTPA se veut prudent en devant l'émergence de nouvelles « coutumes ». Il prend soin au deuxième alinéa de la Section 3 de préciser « *qu'il ne pourra être procédé autrement à la dissolution du Parlement* »...

6

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 30 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Qu'est-ce que la confusion des pouvoirs ?*
- 2) *Quelle est la différence entre un régime classique dit « moniste » et un régime orléaniste dit « dualiste » ?*
- 3) *Qu'est-ce que la rationalisation parlementaire ?*
- 4) *Qu'est-ce qu'un régime d'assemblée ?*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Question n° 1 : Qu'est-ce que la confusion des pouvoirs ?

La confusion des pouvoirs est un mode d'organisation constitutionnelle d'un État dans lequel le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sont confiés à des organes similaires. Les régimes de confusion des pouvoirs, dans lesquels tous les pouvoirs sont concentrés entre les mains d'un homme (dictature) ou

d'une assemblée (régime d'assemblée), s'opposent donc aux régimes de séparation des pouvoirs, qu'elle soit souple (régime parlementaire) ou plus stricte (régime présidentiel).

La distinction entre les différents pouvoirs a été mise en évidence par le philosophe anglais John Locke dans son *Traité sur le Gouvernement civil* dès 1690, et en France en 1748 par Montesquieu dans *De l'Esprit des Loix*. La fonction législative a pour mission l'édiction des règles générales ; le pouvoir législatif doit être exercé par des assemblées représentatives. La fonction exécutive a pour mission l'exécution, l'application de ces règles ; le pouvoir exécutif est exercé par le chef de l'État et par le Gouvernement. La fonction judiciaire a pour mission le règlement des litiges et la sanction de l'application des lois ; elle doit être exercée par des juridictions indépendantes.

Si Montesquieu préconise l'équilibre des différents pouvoirs car selon lui « pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir », à l'inverse, Jean-Jacques Rousseau, dans *Du Contrat social* en 1762, ne conçoit ni représentation, ni séparation des pouvoirs, mais davantage une confusion des pouvoirs aux mains d'une assemblée populaire, conformément à la théorie de la souveraineté populaire. Dans ce cadre, une assemblée fait la loi, contrôle les conditions de son exécution. Elle tire sa légitimité de son élection par le peuple, et ne saurait, pour cela, voir son pouvoir limité et sa volonté contredite. Il s'agit d'un régime d'assemblée (exemple de la Convention en 1792 et de la Constitution montagnarde de 1793).

Enfin, il se peut que la confusion des pouvoirs s'opère au profit de l'Exécutif. Il s'agit alors d'une dictature. Si les trois pouvoirs existent, leur distinction est souvent purement formelle, et un même individu fait la loi, l'exécute, tout en contrôlant l'appareil judiciaire. Le régime dictatorial s'appuie généralement sur l'armée, ou le peuple (Monarchie absolue, Premier Empire, régime de Vichy).

Question n° 2 : Quelle est la différence entre un régime classique dit « moniste » et un régime orléaniste dit « dualiste » ?

Le dualisme et le monisme correspondent à deux formes distinctes du régime parlementaire. En Europe la plupart des régimes parlementaires sont monistes (Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne), et très peu sont dualistes (France, Portugal).

Le dualisme est un régime parlementaire dans lequel coexistent deux relations de confiance. Le Gouvernement est collectivement responsable devant le Parlement et les membres du Gouvernement, y compris le Premier ministre, sont responsables devant le chef de l'État. Ainsi, dans ce cadre, le Gouvernement peut être renversé par la majorité parlementaire ou révoqué par le chef de l'État. Pour gouverner, le Premier ministre doit disposer de la confiance parlementaire et présidentielle. Le régime parlementaire dualiste, également dénommé orléaniste, a été pratiqué en France sous la Restauration, avec le règne de Louis XVIII, puis consacré dans la Charte de 1830, sous l'influence de Guizot pour qui « le trône n'est pas un fauteuil vide ». Il a ensuite été pratiqué par le Maréchal de Mac Mahon sous la III^e République, jusqu'à la crise du 16 mai 1877. Il en va également de même sous la V^e République dans la pratique, en période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle. Hors période de cohabitation, démission volontaire du Premier ministre (J. Chirac en 1976), renversement par l'Assemblée nationale (G. Pompidou en 1962), et suite aux élections législatives et présidentielles, la démission du Gouvernement est généralement demandée par le président de la République, et le Premier ministre ne s'y oppose pas, sachant qu'en dernier recours, si le Président le demande à l'Assemblée nationale, elle renversera le Gouvernement. La démission est officiellement volontaire mais largement provoquée par le président de la République.

Le dualisme s'oppose au monisme qui est un régime parlementaire dans lequel le Gouvernement n'est responsable que devant le Parlement. Ainsi, dans ce cadre, le Gouvernement ne peut être renversé que par la majorité parlementaire, et non celle du chef de l'État. Cette conception du régime parlementaire a été défendue par Adolphe Thiers pour qui « le Roi règne mais ne gouverne pas ». Le monisme a été pratiqué sous la III^e République au lendemain de la crise du 16 mai 1877. La lecture de la Constitution de la V^e République et son application dans les périodes de cohabitation montre qu'il s'agit d'un régime parlementaire moniste.

Question n° 3 : Qu'est-ce que la rationalisation parlementaire ?

Le parlementarisme rationalisé est une expression qui désigne un régime parlementaire dans lequel les rapports entre l'Exécutif et le Parlement sont précisément encadrés par la Constitution tant dans la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement que dans les moyens mis à sa disposition pour obtenir du Parlement que celui-ci le soutienne dans la mise en œuvre de sa politique. Le concept de parlementarisme rationalisé a été mis en évidence par le constitutionnaliste russe Boris Mirkine-Guetzévitch.

Par le parlementarisme rationalisé, le constituant cherche à remédier à l'instabilité gouvernementale. Il y parvient, dans la rédaction de la Constitution, soit par des moyens techniques, en renforçant le Gouvernement face au Parlement, en rendant son renversement plus difficile ; soit par des moyens électoraux et politiques, en essayant de favoriser des majorités parlementaires claires et stables, à même de soutenir la politique du Gouvernement pendant toute la durée de la législature.

Par exemple, en Espagne et en Allemagne, le parlementarisme rationalisé s'illustre grâce à la mise en place d'un système de motion de censure constructive, qui n'admet le renversement du chef du Gouvernement que si une majorité d'opposition cohérente et structurée parvient à « construire » un projet politique crédible.

En France, la première constitution relevant du parlementarisme rationalisé a été celle de la IV^e République. Hélas, les dispositions constitutionnelles n'étaient pas suffisamment bien étudiées pour donner à la rationalisation parlementaire toute son efficacité.

Sous la V^e République, le parlementarisme rationalisé a redonné à l'Exécutif de réels moyens techniques et politiques de défense face au Parlement. Outre une délimitation rigoureuse du domaine d'action du Parlement, la description extrêmement précise des conditions de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement, la priorité donnée au Gouvernement dans la fixation de l'ordre du jour, le vote bloqué et le Conseil constitutionnel sont apparus comme des instruments du parlementarisme rationalisé efficaces en ce qu'ils ont garanti la stabilité du régime parlementaire français depuis 1958.

Question n° 4 : Qu'est-ce qu'un régime d'assemblée ?

Le régime d'assemblée est un régime de confusion des pouvoirs entre les mains d'une assemblée élue. C'est généralement un régime monocaméral (une seule chambre existe ou une seule chambre a de l'importance au sein du régime). Le régime d'assemblée est un système dans lequel l'Exécutif est totalement subordonné au pouvoir législatif, mais avec une séparation fonctionnelle qui continue d'exister.

Elle peut charger un organe collégial constitué en son sein d'assurer l'exécution des décisions qu'elle prend, il ne dispose d'aucune autonomie et ne peut prendre aucune initiative ; il est entièrement subordonné aux volontés de l'Assemblée. L'Exécutif, qui est un organe collégial dont les membres sont désignés et révoqués par l'Assemblée, ne peut pas engager lui-même sa responsabilité devant l'Assemblée, et ne peut pas la dissoudre ; l'Assemblée a le droit d'annuler les décisions de l'Exécutif.

Le régime d'assemblée, dit conventionnel, est né en France à la fin du XVIII^e siècle dans la philosophie politique des Lumières puis a été consacré dans les assemblées issues de la Révolution française. Son origine doit être recherchée dans les travaux philosophiques de Jean-Jacques Rousseau, et notamment dans *Du Contrat social* de 1762, car selon lui le pouvoir politique appartient au peuple, il ne peut être délégué, et doit être exercé directement par le peuple.

À partir de 1792, la France connaît un régime d'assemblée, avec la Convention Nationale qui détient, en pratique, les pouvoirs normatifs, exécutifs, de contrôle, de nomination, et les pouvoirs judiciaires. L'Exécutif finira par ne plus exister en tant qu'organe politique, car les ministres seront nommés et révoqués par la Convention, et auront pour seule mission l'exécution des ordres de la Convention. La Constitution montagnarde de 1793 est la seule constitution française prévoyant la mise en place d'un régime d'assemblée, même si elle ne sera jamais appliquée.

7

COMMENTAIRE DE TEXTE JURIDIQUE

À l'aide de vos connaissances, vous commenterez l'extrait ci-dessous reproduit de la Constitution des États-Unis d'Amérique :

Article I

(...)

Section 7

(...)

2. Tout projet de loi adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat devra, avant d'acquiescer force de loi, être soumis au Président des États-Unis. Si celui-ci l'approuve, il le signera ; sinon il le renverra, avec ses objections, à la chambre dont il émane, laquelle insérera les objections in extenso sur son procès-verbal et procédera à un nouvel examen du projet. Si, après ce nouvel examen, le projet de loi réunit en sa faveur les voix des deux tiers des membres de cette chambre, il sera transmis, avec les objections qui l'accompagnaient, à l'autre chambre, qui l'examinera également de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi. En pareil cas, les votes des deux chambres seront acquis par oui et par non, et les noms des membres votant pour et contre le projet seront portés au procès-verbal de chaque chambre respectivement. Tout projet non renvoyé par le président dans les dix jours (dimanche non compris) qui suivront sa présentation, deviendra loi comme si le Président l'avait signé, à moins que le Congrès n'ait, par son ajournement, rendu le renvoi impossible ; auquel cas le projet n'acquerra pas force de loi.

(Source : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/us1787.htm>)

2. Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.

(Source : <http://constitutioncenter.org/constitution/the-articles/article-i-the-legislative-branch>)

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
DAVID GALATI**

De ce côté-ci de l'Atlantique, les régimes respectant le principe, cardinal en droit constitutionnel, de séparation des pouvoirs sont généralement présentés selon une typologie distinguant les régimes de séparation stricte des pouvoirs (autrement appelés régimes « présidentiels ») et les régimes de séparation souple des pouvoirs (autrement appelés régimes « parlementaires »). Le critère de distinction des deux grandes

formules de séparation des pouvoirs tient aux modalités de l'interaction possible entre le pouvoir exécutif, d'une part, et le pouvoir législatif, d'autre part. En régime de séparation souple, l'interaction entre chacun des deux pouvoirs résulte de la faculté réciproque de mettre fin aux fonctions de l'autre dès lors qu'il n'est plus possible de mener une politique sur laquelle majorité parlementaire et gouvernement peuvent s'accorder. Ainsi, le pouvoir exécutif disposera-t-il du pouvoir de dissoudre au moins l'une des assemblées parlementaires tandis que le Parlement (en tout cas l'une de ses deux chambres au moins) disposera du pouvoir de censurer le Gouvernement. Ce pouvoir d'anéantissement politique réciproque constitue alors le ferment de la collaboration nécessaire à tout régime de séparation des pouvoirs. Le régime de séparation stricte des pouvoirs se définit par opposition aux caractéristiques du régime de séparation souple : la séparation y est en effet dite « stricte » en ce que l'on n'y rencontre ni droit de dissolution, ni pouvoir de censure.

Pour cohérente que soit cette distinction, elle doit nécessairement faire l'objet de certaines précisions et nuances. D'abord parce que d'un point de vue logique, la fonction exécutive étant au sens premier une fonction subalterne (celle d'exécuter la loi, donc la décision prise par le titulaire de la fonction législative qui est alors la fonction dominante), un régime de séparation trop stricte risquerait d'aboutir à un système trop fortement déséquilibré au profit du titulaire de la fonction législative (le Parlement). Ce qui explique sans doute qu'il ne faut pas nécessairement comprendre le principe de séparation des pouvoirs comme un principe de spécialisation excessive des pouvoirs. Le fait que le système constitutionnel des États-Unis d'Amérique soit souvent présenté ici comme l'archétype du régime présidentiel alternativement dit de séparation « stricte » des pouvoirs pourrait surprendre *a priori*. Car à certains égards, un constitutionnaliste états-unien pourrait parfaitement défendre la thèse selon laquelle la séparation des pouvoirs aux États-Unis est loin d'être dépourvue de toute souplesse. En effet, si la collaboration entre les pouvoirs n'y est pas rendue nécessaire par la possibilité de la censure ou de la dissolution, elle l'est par la manière dont est, par exemple, répartie la fonction législative : votée par les deux chambres du Congrès, la loi n'entrera pleinement en vigueur que si elle est approuvée par le Président des États-Unis qui dispose alors de ce qu'il est convenu d'appeler un droit de veto. Il s'agit là d'une des caractéristiques du système constitutionnel des États-Unis qui a favorisé l'émergence de ce que l'on appelle ici le « parlementarisme de couloir ».

Le droit de veto du Président des États-Unis est prévu à l'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution des États-Unis qu'il nous est précisément donné de commenter. Il s'agit là certainement d'un aspect central d'une section de l'article sur les pouvoirs législatifs consacrée à la procédure législative. Son analyse permettra de mesurer la part de l'exercice de la fonction législative qui revient au Président des États-Unis.

Il est de ce point de vue incontestable que la disposition qu'il nous revient de commenter fait intervenir le Président des États-Unis dans l'exercice de la fonction législative (1). La même disposition entend également encadrer cette intervention mais dans des termes qui confirment, en dernière analyse, l'importance du Président des États-Unis en matière législative (2).

1 - Une disposition organisant certainement l'intervention présidentielle dans l'exercice de la fonction législative

L'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution du 17 septembre 1787 prévoit l'intervention du Président des États-Unis au terme de la procédure d'adoption des lois par le Congrès. Si elle permet la promulgation classiquement dévolue à tout exécutif dans un régime de séparation des pouvoirs (A), elle attribue également au Président des États-Unis une prérogative (le droit de veto) qui fait de ce dernier le titulaire d'une véritable faculté d'empêcher (B).

A) La nécessaire soumission de tout projet de loi au Président des États-Unis

La disposition présentement commentée, rappelons-le, est issue de l'article 1^{er} de la Constitution des États-Unis d'Amérique ; article consacré au pouvoir législatif ou, pour reprendre une terminologie d'inspiration états-unienne, à la « branche législative » du gouvernement des États-Unis. Il y est notamment prévu que : « Tout projet de loi adopté par la Chambre des représentants et par le Sénat devra, avant d'acquiescer force de loi, être soumis au président des États-Unis » (*Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States*). Est ainsi évoqué ce qui peut s'analyser comme le terme de la procédure législative américaine. En effet, en vertu de cette disposition, le Président des États-Unis est ici saisi de chacun des textes de lois votés par les deux chambres du Congrès. Il s'agit là d'un point de passage obligé pour que le texte adopté par les parlementaires devienne une loi.

On ne peut donc ici que reconnaître la procédure classique de promulgation. De ce point de vue, le système politique américain, tel qu'instauré par la Constitution de 1787, ne diffère en rien de la plupart des autres démocraties constitutionnelles. En effet, quel que soit le type de séparation de pouvoirs appliqué, l'entrée en vigueur des textes législatifs adoptés par le Parlement est conditionnée par leurs promulgations par le chef de l'État. Cette opération va bien au-delà de ce que suggère l'étymologie latine du terme qui dérive du verbe *promulgare*, signifiant « afficher » ou encore « publier ». En droit constitutionnel, classiquement, la promulgation ne concerne que la loi et remplit une double fonction. La promulgation a en premier lieu une fonction d'authentification en ce qu'elle a pour rôle d'attester que la loi a été régulièrement délibérée et votée. La seconde fonction justifie qu'elle soit en principe l'œuvre d'une autorité exécutive (le chef de l'État), la promulgation emportant en effet l'ordre d'exécuter la loi. Sur ce second point, il est donc parfaitement logique que cette disposition soit inscrite dans la Constitution des États-Unis, le Président des États-Unis étant par ailleurs, en vertu des dispositions de l'article II de la Constitution des États-Unis, l'unique titulaire de la fonction exécutive (la formule de Lincoln est à cet égard demeurée célèbre).

La définition de la première fonction permet d'analyser la promulgation comme la dernière étape de la procédure législative. Seule, elle ne constituerait qu'une intervention *a minima* du chef de l'État états-unien dans l'exercice de la fonction législative. Par ailleurs, on peut s'interroger quant à la latitude dont disposerait le Président des États-Unis dans l'hypothèse où, par extraordinaire, il serait amené à constater que la loi n'a pas été régulièrement délibérée ou adoptée. Mais, précisément, au delà de la simple promulgation de la loi, l'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution des États-Unis accorde au Président des États-Unis une véritable faculté d'empêcher que ne permet pas, en principe, la simple fonction de promulguer la loi ; faculté d'empêcher qui, d'ailleurs, était initialement pensée comme un pouvoir donné au Président des États-Unis d'empêcher l'entrée en vigueur d'une disposition contraire à la Constitution. Mais son utilisation obéit davantage, aujourd'hui, à des considérations d'ordre essentiellement politique.

B) L'octroi d'une faculté d'empêcher au Président des États-Unis

La disposition présentement commentée offre une alternative au Président des États-Unis lorsqu'il reçoit le projet de loi. La première des deux options envisageables consistera à « approuver » le projet ce qui le conduira naturellement à le promulguer

(« *Si celui-ci l'approuve, il le signera* »). La seconde option l'amènera à renvoyer le projet de loi au Congrès ce qui doit s'analyser comme l'expression d'une désapprobation du texte tel qu'adopté par les parlementaires. Il ne s'agira pas, alors, d'une simple demande de seconde lecture (telle que celle qui existe en France en vertu de l'article 10 de la Constitution du 4 octobre 1958) dès lors que les assemblées parlementaires devront, pour surmonter la désapprobation présidentielle, ré-adopter le texte dans ses termes initiaux à une majorité des deux-tiers (cf. infra II. – A.). L'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution des États-Unis attribue donc au Président des États-Unis un *droit de veto* qui le fait participer à l'exercice de la fonction législative.

Nous ne sommes, de ce point de vue, pas très éloigné, ici, de la manière dont est exercée la fonction législative dans le fameux chapitre VI du livre XI de *l'Esprit de lois* de Montesquieu. En effet, dans le modèle présenté comme respectant le principe de non-confusion des pouvoirs préconisé par Montesquieu (il s'agit, on s'en souvient, du système constitutionnel britannique avant qu'il n'évolue vers ce que l'on analyse aujourd'hui comme un régime parlementaire), l'exercice de la fonction législative fait intervenir successivement trois autorités dont l'accord est absolument nécessaire pour qu'un texte devienne loi à part entière. Tout comme dans le système états-unien aujourd'hui, les deux assemblées parlementaires intervenaient au titre de ce que Montesquieu appelait une *faculté de statuer* tandis que le chef de l'État intervenait au titre d'une *faculté d'empêcher*. Si les chambres disposent du pouvoir de déterminer et de modifier le contenu de la loi qu'elles examinent, le chef de l'État ne disposera en revanche que du pouvoir de faire obstacle à son entrée en vigueur s'il y est opposé.

La disposition ici commentée semble instaurer des modalités d'exercice de la fonction législative identiques à celles décrites par le Baron de la Brède. Il convient néanmoins, à la stricte lecture de l'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 d'apporter quelques précisions et nuances. En premier lieu, on y reviendra (II – A), contrairement à celui du monarque britannique du début du XVIII^e siècle, le veto du Président des États-Unis est *suspensif* et non *définitif*. En second lieu, si le Président des États-Unis ne dispose pas en matière législative du pouvoir « d'ordonner par soi-même, ou de corriger ce qui a été ordonné par un autre » (pour reprendre les termes de la définition de la *faculté de statuer* telle que proposée par Montesquieu), la disposition commentée précise que s'il n'approuve pas le projet de loi « *il le renverra, avec ses objections* » au Congrès. Le Président des États-Unis n'a certes donc pas un pouvoir de réécriture du projet de loi qui lui est transmis mais il doit spécifier les motifs qui l'ont amené à opposer son veto. Motifs qui pourraient, le cas échéant, inspirer les membres du Congrès et les conduire à modifier le texte. Il est néanmoins probable que, le plus souvent, les

points de divergences susceptibles d'entraver l'entrée en vigueur du texte ne fassent l'objet de tractations entre la Maison Blanche et le Capitole dès la phase d'examen parlementaire ; procédé participant au développement du phénomène dit de « parlementarisme de couloir ». Ce qui constitue une occasion (avec le discours sur l'état de l'Union et la pratique de la sollicitation de membres du Congrès partageant les idées et opinions du Président) permettant au Président des États-Unis de développer une action sur le contenu des lois.

La lettre de la disposition commentée implique par ailleurs que le Président souhaitant opposer son veto n'a d'autre choix que de renvoyer l'intégralité du projet de loi au Congrès. Il ne peut donc sélectionner celles des dispositions qu'il approuverait pour ne faire porter son opposition que sur celles qui ne lui conviendraient pas. En d'autres termes, le veto présidentiel est global, il n'est point sélectif. Il n'existe pas d'*item veto*. Il s'agit là, certainement, d'une première limite à la faculté présidentielle d'empêcher. Ce n'est, en principe, pas la seule.

2 · Une disposition circonscrivant relativement l'intervention présidentielle dans l'exercice de la fonction législative

Les limites de l'intervention présidentielle dans l'exercice du pouvoir législatif tiennent essentiellement à la possibilité constitutionnellement reconnue au Congrès de contrer le veto émis par le Président des États-Unis. Néanmoins, les conditions qui encadrent la réaction parlementaire au veto rendent l'opposition présidentielle pratiquement insurmontable (A). La disposition commentée prévoit également une limite temporelle à l'exercice du droit de veto qui intègre cependant un dispositif de protection de la prérogative présidentielle (B).

A) De la relativité du caractère simplement suspensif du veto

Le texte transmis par le Congrès ne cesse pas d'exister du seul fait de la désapprobation présidentielle. Si tel devait être le cas, le renvoi pour « *nouvel examen du projet* » aux assemblées parlementaires n'aurait alors absolument aucun sens. Bien que ce ne soit pas spécifiquement précisé par la Constitution, il est alors théoriquement envisageable que le Congrès tienne compte des objections présidentielles et amende le texte en ce sens. Le texte modifié devrait dès lors s'analyser logiquement comme un nouveau projet de loi adopté par le Congrès qui devrait donc être soumis, pour approbation, au Président des États-Unis. La disposition constitutionnelle présentement commentée ne considère explicitement que le maintien, par le Congrès, du pro-

jet de loi dans la version initialement adoptée. Elle prévoit ainsi que le Congrès peut passer outre le veto présidentiel à la condition qu'il réadopte le texte à une majorité renforcée. La Constitution des États-Unis ne prévoit donc qu'un veto *suspensif*. Deux formules de veto peuvent en effet être envisagées. À côté de la formule du veto simplement suspensif, il existe une formule de veto présentant un caractère *absolu*. Dans cette dernière hypothèse, le veto ainsi opposé au texte adopté par le Parlement interdit définitivement son entrée en vigueur. Il s'agit là d'une traduction maximale de la faculté d'empêcher dévolue à un chef de l'État, telle qu'on la rencontrait à l'époque où le monarque britannique exerçait un pouvoir réel. Le degré de participation du chef de l'État à l'exercice de la fonction législative est certainement conditionné par la nature du veto qu'il est susceptible d'opposer. On pourrait ainsi relativiser, voire discuter, la réalité de cette participation dans le cadre d'un veto qui ne serait que suspensif. Il est vrai que le poids du Président des États-Unis dans l'exercice de la fonction législative est contrebalancé par le Congrès puisque ce dernier peut surmonter le veto. Mais il convient d'analyser la condition requise pour renverser le veto présidentiel afin d'en saisir pleinement la portée et les limites.

L'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution des États-Unis spécifie de ce point de vue : « *si, après ce nouvel examen, le projet de loi réunit en sa faveur les voix des deux tiers des membres de cette chambre, il sera transmis, avec les objections qui l'accompagnaient, à l'autre chambre, qui l'examinera également de nouveau, et, si les deux tiers des membres de celle-ci l'approuvent, il aura force de loi* ». Soulignons, en premier lieu, que la condition de majorité des deux tiers ne s'applique pas au Congrès dans son ensemble mais à chacune des deux assemblées. La solution inverse aurait abouti à ce que 357 membres du Congrès suffisent (aujourd'hui) à renverser le veto, ce qui aurait arithmétiquement pu permettre aux seuls membres de la Chambre des Représentants de surmonter le veto. En second lieu, la lettre de la disposition commentée implique logiquement que si la majorité des deux tiers n'est pas acquise dans la première chambre qui réexamine le texte (qui est nécessairement « *la chambre dont (le projet de loi) émane* » puisque c'est à elle que le Président renvoie en premier le projet de loi) la procédure de réexamen cesse automatiquement, le veto ne pouvant plus être surmonté. Si la majorité requise est atteinte dans la première chambre, la disposition commentée prend soin de préciser que les objections présidentielles devront être communiquées à la seconde chambre. En troisième lieu, le paragraphe commenté exige à chaque fois la majorité des « *deux tiers des membres* » de chacune des deux assemblées. Il faut prendre garde à l'exacte portée de cette condition de majorité. On pourrait être tenté de considérer que la condition telle que prévue implique que deux tiers des 435 membres de la Chambre des Représentants (soit

290) et deux tiers des 100 membres du Sénat (soit 67) doivent être successivement réunis pour surmonter le veto présidentiel. Mais la Cour suprême des États-Unis en a décidé autrement. Dans une décision *Missouri Pacific Railway Company v. Kansas* (248 U.S. 276 (1919)), la Cour suprême a interprété les termes de la Constitution comme exigeant la majorité des deux tiers des membres présents et non des deux tiers de tous les membres de la chambre. En quatrième lieu, relevons qu'en tout état de cause la majorité requise est très difficile à atteindre. La pratique du veto aux États-Unis le confirme : sur 1494 vetos opposés par les Présidents des États-Unis de 1789 à 2009, seuls 110 ont pu être surmontés (source : V. Michelot, *Le Président des États-Unis – Un pouvoir impérial ?*, Paris : Gallimard, 2008, p. 110). L'accord du Président des États-Unis est donc en pratique incontournable. Ce qui contribue largement à faire du Président des États-Unis un organe législatif partiel. En cinquième et dernier lieu, si chacune des deux assemblées réadopte le texte à la majorité des deux tiers, la disposition commentée implique qu'il devient directement une loi sans que cela nécessite un nouveau passage par la Maison Blanche.

Le veto présidentiel peut donc être théoriquement surmonté. Il est également enfermé dans un délai défini par la disposition commentée.

B) Un délai protecteur des prérogatives respectives du Congrès et du Président

Le Président des États-Unis dispose d'un délai de dix jours pour soit pour approuver et promulguer la loi, soit pour opposer son veto. La Constitution précise en effet : « *Tout projet non renvoyé par le président dans les dix jours (dimanche non compris) qui suivront sa présentation, deviendra loi comme si le Président l'avait signé* ». Les termes mêmes de la disposition commentée prévoient donc expressément la sanction du non-respect du délai imparti. Il s'agit pratiquement d'une forme d'approbation et de promulgation implicites. On comprend aisément la nécessité d'une telle précision. Comme indiqué précédemment, la Constitution des États-Unis ne permet au Président que de recourir, le cas échéant, à un veto *suspensif*. Ne pas enfermer dans un délai la décision présidentielle, quel qu'en soit le sens, aurait pratiquement revêtu à instaurer, en réalité, une forme de veto *absolu*. Ce que ne souhaitaient certainement pas les Pères fondateurs puisqu'ils ont expressément reconnu aux deux assemblées parlementaires le pouvoir de surmonter le veto, fût-ce à des conditions de majorité assez exigeantes (cf. supra). Reste que la disposition constitutionnelle présentement commentée spécifie l'existence d'une hypothèse qui place le Président dans la situation de s'opposer à un texte sans que le Congrès ne puisse surmonter immédiatement le veto présidentiel.

En effet, l'article 1^{er}, sect. 7, clause 2 de la Constitution neutralise les effets du délai imparti au Président des États-Unis dans l'hypothèse où « *le Congrès (a), par son ajournement, rendu le renvoi impossible* ». Il est précisé que, dans ce cas, « *le projet n'acquerra pas force de loi* ». Les termes de la disposition commentée suggèrent ce que devait être probablement l'intention des Pères fondateurs quand ils ont inséré cette précision : éviter que le Congrès ne puisse empêcher le Président des États-Unis d'exercer son droit de veto en organisant l'impossibilité pratique de procéder au renvoi du texte soit par un ajournement qui ne poursuivrait que ce seul but, soit par l'adoption délibérée d'un texte dans les dix derniers jours de la session. Ainsi, ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler le veto de poche s'apparente, eu égard aux effets qu'il produit, à une forme de sanction de manœuvres parlementaires éventuelles visant à neutraliser la prérogative présidentielle en la matière. La Cour suprême des États-Unis a eu à se prononcer sur la question (*Okanogan, Methow, San Poelis (or San Poil), Nespelem, Colville, And Lake Indian Tribes Or Bands Of State Of Washington v. United States, affaire dite The Pocket Veto Case*, 279 U.S. 655 (1929)). Elle a adopté une position allant sensiblement dans le sens précédemment évoqué de la disposition constitutionnelle commentée (279 U.S. at 680). Il avait été également invoqué, devant la Cour, l'éventualité de mettre en place au Congrès un agent spécialement dédié à la réception des projets renvoyé par le Président des États-Unis. La Cour a néanmoins considéré qu'une telle pratique ne permettrait pas de satisfaire les exigences formellement exprimées par la Constitution (279 U.S. at 684).

La formule dite du *pocket veto* ne doit pas être néanmoins analysée comme une forme de veto absolu en ce que le Congrès des États-Unis peut parfaitement, à l'occasion d'une prochaine session, adopter de nouveau le texte qu'il transmettra à la Maison-Blanche. Il serait alors hautement probable que le Président des États-Unis y oppose un veto ordinaire. Mais il serait loisible, sous réserve de respecter la drastique condition de majorité, de tenter de surmonter le veto. Ce qui n'est logiquement pas envisageable dans le cadre d'un *pocket veto*.

8

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 30 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Qu'est-ce que le monocéphalisme de l'Exécutif ?*
- 2) *Quelle est la différence entre une Monarchie et une République ?*
- 3) *Qu'est-ce que le présidentielisme ?*
- 4) *Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs ?*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Question n° 1 : Qu'est-ce que le monocéphalisme de l'Exécutif ?

Dans un régime non démocratique, le pouvoir exécutif est souvent confié à un seul homme, un seul chef, une seule direction. Le Chef de l'Exécutif est alors un et indivisible, et ses pouvoirs sont généralement sans limites. La dictature désigne donc un régime politique dans lequel une seule et même personne exerce tous les pouvoirs de façon absolue, sans qu'aucune limite

constitutionnelle ou légale ne restreigne ses pouvoirs. L'origine du terme remonte à la Rome antique, où le dictateur désignait un magistrat se voyant confier de manière temporaire et légale les pleins pouvoirs en cas de troubles graves. Dans un cadre autoritaire, le monocéphalisme de l'Exécutif peut prendre plusieurs formes, car il peut être un monarque (Louis XIV sous la Monarchie absolue), un empereur (Napoléon 1^{er} sous l'Empire), un chef militaire (le Maréchal Pétain sous le régime de Vichy), un chef religieux.

Dans un régime démocratique, l'Exécutif est soit bicéphale, soit monocéphale. Si généralement coexistent un chef de l'État et un chef du Gouvernement dans les régimes parlementaires, la question essentielle est de déterminer si ce bicéphalisme est en même temps une dyarchie, c'est-à-dire si les deux personnages essentiels de l'exécutif jouent un rôle égal dans l'exercice de ce pouvoir ou si l'un (le chef du Gouvernement) l'emporte sur l'autre (le chef de l'État) au point que ce dernier ne jouerait plus qu'un rôle symbolique (Monarchie britannique par exemple). À l'inverse, les régimes présidentiels connaissent généralement un pouvoir exécutif monocéphale où les fonctions de chef de l'État et de Premier ministre sont assurées par une même personne (exemple de la Constitution américaine de 1787). Quelque peu fallacieuse, l'expression de régime présidentiel ne désigne pas un régime politique organisé autour d'un président tout puissant, puisqu'il a même existé des régimes, qualifiés de « présidentiels », alors qu'il n'y avait pas de président (Le Directoire en France en 1795). L'autorité de l'Exécutif monocéphale est renforcée par l'absence de responsabilité devant le pouvoir législatif puisqu'il ne peut être renversé, sans pour autant disposer du droit de dissolution, et par son mode d'élection. Il dirige seul le pouvoir exécutif, avec l'aide de secrétaires d'État qu'il choisit et révoque librement, sans pour autant former un Gouvernement.

Question n° 2 : Quelle est la différence entre une Monarchie et une République ?

Pour cette question également il est important de rappeler l'étymologie de ces deux termes. La monarchie provient du grec *mono*, unique, et *archè*, pouvoir, autorité, commandement. La république provient du latin *res publica*, la chose publique.

La monarchie est donc un régime politique où la souveraineté est détenue par un monarque (Roi ou Empereur) et qui se caractérise par la transmission héréditaire de ses fonctions. À l'origine, ce pouvoir était légitimé par une relation spirituelle que le monarque entretenait avec une divinité.

La république est donc un système politique dans lequel la souveraineté appartient au peuple et/ou à la nation qui exerce le pouvoir politique directement ou par l'intermédiaire de représentants élus. Ceux-ci reçoivent des mandats pour une période déterminée et sont responsables devant la nation.

La principale différence entre ces deux régimes politiques repose sur le mode de transmission du pouvoir exécutif, qui est généralement non héréditaire dans une république relevant en principe de l'élection, et qui est héréditaire dans une monarchie du fait de l'absence d'élection du monarque.

Toutefois, les régimes monarchiques peuvent varier selon l'intensité des pouvoirs détenus par le monarque, allant d'une concentration de tous les pouvoirs dans les mains du monarque à un rôle symbolique de ce dernier. Dans une monarchie absolue, les pouvoirs du monarque ne sont limités que par les « lois fondamentales » et les lois divines. À l'inverse, dans une monarchie constitutionnelle, les pouvoirs du monarque sont limités par une constitution, et il peut ainsi exister une monarchie parlementaire avec la tenue d'élections législatives.

Ainsi, la monarchie n'est pas nécessairement opposée à la démocratie. Parmi les pays membres de l'Union européenne, il y a actuellement sept monarchies et tous ces États ont en commun d'être des démocraties. À l'inverse, l'utilisation du terme république dans la désignation d'un État, ne suffit pas à faire de celui-ci une démocratie (exemple de certaines républiques de l'ex-URSS, de la République populaire de Chine, de Corée du Nord, etc.). Le terme république, abusivement employé, peut ainsi cacher une véritable dictature, car l'élection est un simulacre de démocratie (exclusion d'une partie des électeurs, élections non libres, etc.).

Question n° 3 : Qu'est-ce que le présidentielisme ?

Le présidentielisme n'est pas synonyme de régime présidentiel, mais renvoie à une déformation de ce régime, constatée dans certaines dictatures d'Amérique latine ou dans des républiques l'ex-URSS. Il s'agit d'un régime caractérisé par un déséquilibre des pouvoirs au profit du chef de l'État, lequel profite de sa légitimité populaire issue de l'élection au suffrage universel, pour imposer son autorité au détriment du Parlement, autour d'une vie politique dominée par un parti dominant, voire unique. Du fait de l'absence de contre-pouvoirs effectifs, ce régime prend souvent un tournant dictatorial.

Il convient de distinguer clairement la notion de présidentielisme et la qualification du régime français actuel en période de concordance des majorités, car il est nécessaire de rappeler que la V^e République n'est pas une dictature !

Il est vrai que le pouvoir présidentiel a été renforcé sous la Ve République avec l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel voulue par le Général de Gaulle en 1962. Cette réforme a fait du chef de l'État, selon Michel Debré, la « clé de vôte » des institutions. Tempérée par les périodes de cohabitation, cette évolution s'est consolidée avec la réforme constitutionnelle de 2000 sur le quinquennat. La concomitance des élections présidentielles et législatives et l'inversion du calendrier électoral n'ont fait qu'accroître l'enjeu politique de la désignation du président de la République en France. Sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy de 2007 à 2012, la V^e République a connu un renforcement du rôle du président de la République, parfois qualifié à tort d'hyperprésidentielisme.

Il convient de regretter l'utilisation de la formule « présidentielisme » qui n'est pas tout à fait appropriée à la V^e République et qui peut être source de confusions car le régime français actuel demeure un régime parlementaire dualiste. D'autres auteurs préfèrent, dans ce cas, l'expression de régime semi-présidentiel c'est-à-dire un régime mixte faisant appel à certaines caractéristiques du régime parlementaire (droit de dissolution, mécanisme de responsabilité politique) et d'autres, propres au régime présidentiel (élection au suffrage universel du chef de l'État, prérogatives importantes de ce dernier, etc.). Cette formule n'est pas non plus sans inconvénient, car un régime est soit parlementaire, soit présidentiel, selon que le pouvoir exécutif est ou non responsable devant le Parlement.

Question n° 4 : Qu'est-ce que la séparation des pouvoirs ?

La séparation des pouvoirs est une théorie, qui préconise que les trois grandes fonctions de l'État, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire, soient chacune exercée par un organe distinct. Ainsi, le pouvoir législatif, dévolu aux assemblées représentatives, édicte les règles ; le pouvoir exécutif, détenu par le Gouvernement, exécute les règles ; le pouvoir judiciaire, assuré par les juridictions, règle les litiges.

Cette théorie a été initiée par le philosophe anglais John Locke (1632-1704) dans son *Traité sur le Gouvernement civil* en 1690. Elle a été développée ensuite en 1748 par Montesquieu dans *De l'Esprit des Loïs*. Selon lui, la liberté politique doit être garantie par la séparation des trois pouvoirs, et il préconise l'équilibre entre les différents pouvoirs : « *pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que par la disposition des choses le pouvoir arrête le pouvoir* ».

En France, l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 dispose que : « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* ».

Si la confusion des pouvoirs au profit d'un seul homme (dictature) ou d'une seule chambre (régime d'assemblée) est un facteur de blocage institutionnel, une séparation trop stricte des pouvoirs peut également aboutir à la paralysie des institutions, avec finalement des coups d'État, comme cela a été le cas sous le Directoire (Constitution de l'an III) avec le coup d'État de Bonaparte ; puis sous la IIe République, avec le coup d'état de Louis Napoléon Bonaparte en 1852. De ce fait, de nombreuses constitutions privilégient le principe de la collaboration entre les différents pouvoirs en leur attribuant des moyens d'action les uns sur les autres (régime parlementaire). La collaboration des pouvoirs est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie. Il est donc préférable qu'elle soit organisée par la Constitution elle-même.

9

CAS PRATIQUE

Vous êtes stagiaire au service de la Bibliothèque et des archives de l'Assemblée nationale. Afin d'aider les députés à se repérer dans les Archives des débats parlementaires, votre supérieur vous demande de préparer un tableau clair et synthétique de l'histoire constitutionnelle française (1789 à nos jours) autour des rubriques suivantes :

- nom du régime***
- date de la Constitution***
- durée du régime (date de début et date de fin)***
- type de régime politique***
- type de pouvoir Exécutif***
- type de pouvoir Législatif***
- type de suffrage***
- théorie de la souveraineté consacrée***

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Liste des régimes de l'histoire constitutionnelle française (1789- à nos jours)										
	Nom du régime	Constitution	Durée du régime		Type de régime politique	Exécutif		Bicamérisme / Monocamérisme	Type de souveraineté	Type de suffrage
						Bicéphale/ Monocephale	Législatif			
1	Régime provisoire	-	1789	1791	Régime présidentiel	Monocéphale - Roi	Monocaméral Assemblée nationale constituante	-	-	-
2	Monarchie Limitée	3 sept. 1791	1791	1792	Régime présidentiel	Monocéphale - Roi	Monocaméral Corps Législatif	Nationale	Censitaire	
3	Convention	24 juin 1793 (I)	1793	1795	Régime d'Assemblée	-	Monocaméral Corps Législatif	Populaire	Universel masculin	
4	Directoire	5 fructidor An III	1795	1799	Régime présidentiel	Polycéphale Directoire composé de 5 membres nommés	Bicaméral Conseil des 500 / Conseil des Anciens	Populaire	Censitaire	
5	Consulat	22 frimaire An VIII	1799	1802	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	Polycéphale 3 consuls	Polycaméral Tribunat Corps Législatif et Conseil d'Etat / Sénat conservateur	Nationale	Universel masculin	
		16 thermidor X	1802	1804		Monocéphale 1 ^{er} consul				

6	1 ^{er} Empire	28 floral An XII	1804	1814	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	Monocéphale Empereur	Polycaméral Tribunat (jusqu'en 1807), Corps Législatif et Conseil d'Etat / Sénat conservateur	Impériale	Universel masculin
7	1 ^{re} Restauration	Charte du 4 juin 1814	1814	1815	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	Bicéphale Roi / Cabinet	Bicaméral Chambre des députés / Chambre des Pairs	Royale	Censitaire
8	Cent Jours	Acte additionnel du 22 avril 1815	1815	1815	Régime parlementaire dualiste		Bicaméral Chambre des représentants / Chambre des Pairs	Nationale/ Impériale	Universel masculin
9	2 ^e Restauration	Pratique de la Charte du 4 juin 1814	1815	1824	Régime parlementaire dualiste	Bicéphale Roi (Louis XVIII) / Cabinet	Bicaméral Chambre des députés / Chambre des Pairs	Royale	Censitaire
10	Monarchie de Juillet	Pratique de la Charte du 4 juin 1814	1824	1830	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	Bicéphale Roi (Charles X) / Cabinet	Bicaméral Chambre des députés / Chambre des Pairs	Nationale	Censitaire
11	II ^e République	Charte du 14 août 1830	1830	1848	Régime parlementaire dualiste	Bicéphale Roi (Louis Philippe Duc d'Orléans) / Cabinet	Bicaméral Chambre des députés / Chambre des Pairs	Nationale	Censitaire
		4 novembre 1848	1848	1852	Régime présidentiel	Monocéphale président de la République	Monocaméral Assemblée nationale	Populaire	Universel masculin

12	II ^e Empire	14 janvier 1852	1852	1870	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	1870	Monocéphale Empereur	Bicaméral Corps Législatif / Sénat	Nationale / Impériale	Universel masculin
13	Régime provisoire	-	1870	1875	Régime parlementaire dualiste	1870	Monocéphale Chef du pouvoir exécutif	Monocaméral Assemblée nationale	Populaire	Universel masculin
14	III ^e République	Lois constitutionnelles de 1875	1875	1877	Régime parlementaire dualiste	1875	Bicéphale président de la République / Gouvernement	Bicaméral Chambre des députés / Sénat	Nationale	Universel masculin
15	Vichy	Actes constitutionnels de 1940 à 1944	1940	1944	Régime de confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif	1940	Bicéphale Chef de l'État / Gouvernement	-	-	-
16	GRPF	Loi constitutionnelle 2 novembre 1945	1944	1946	Régime d'Assemblée	1944	Monocéphale Chef du Gouvernement	Monocaméral Assemblée constituante	Populaire	Universel
17	IV ^e République	27 octobre 1946	1946	1958	Régime parlementaire moniste	1946	Bicéphale président de la République / Gouvernement	Bicaméral Assemblée nationale / Conseil de la République	Nationale / Populaire	Universel

18	V ^e République	4 octobre 1958	1958	?	Régime parlementaire dualiste	Bicéphale président de la République / Gouvernement	Bicaméral Assemblée nationale / Sénat	Nationale / Populaire	Universel
			1986 1993 1997	1988 1995 2002	Régime parlementaire moniste				

10

QCM

Questions à choix multiples : il peut être répondu aux questions du QCM, selon les cas, par une seule réponse, par plusieurs, ou aucune réponse.

Durée de l'épreuve : 1 heure
Aucun document n'est autorisé

Barème QCM

Bonne réponse = + 1 point

Réponse incomplète = +0,5 point

Mauvaise réponse = - 0,5 point

Absence de réponse = 0 point

Question n° 1 : Quel philosophe anglais est à l'origine du Contrat social :

- a) John Locke
- b) Jean-Jacques Rousseau
- c) Thomas Hobbes

Question n° 2 : Parmi ces penseurs, quel est celui qui est à l'origine de la notion d'État :

- a) Karl Marx
- b) Jean Bodin
- c) Nicolas Machiavel

Question n° 3 : La définition de l'État à partir de la notion de puissance publique a été mise en évidence en France par :

- a) Raymond Carré de Malberg
- b) Léon Duguit
- c) Maurice Hauriou
- d) Georges Burdeau

Question n° 4 : La Déclaration d'indépendance et la Constitution fédérale des États-Unis datent respectivement du :

- a) 14 juillet 1676 et 17 novembre 1797
- b) 14 juillet 1796 et 17 novembre 1787
- c) 14 juillet 1776 et 17 septembre 1787

Question n° 5 : Parmi ces hommes, lequel n'était pas présent lors de la signature de la Déclaration d'Indépendance des USA ?

- a) Thomas Jefferson
- b) George Washington
- c) Abraham Lincoln
- d) Benjamin Franklin

Question n° 6 : Parmi ces hommes, lequel a été le 1^{er} président des USA ?

- a) Thomas Jefferson
- b) George Washington
- c) Abraham Lincoln
- d) Benjamin Franklin

Question n° 7 : Que représentent les bandes horizontales rouges et blanches du drapeau américain ?

- a) Les premiers gouverneurs anglais nommés
- b) Les premières colonies, devenues premiers États indépendants
- c) Les articles de la Déclaration d'Indépendance
- d) Les articles de la Constitution américaine

Question n° 8 : Depuis la mise en place du régime présidentiel, l'initiative des lois aux États-Unis appartient :

- a) Au Congrès
- b) À la Chambre des représentants
- c) Au Sénat
- d) Au Président des États-Unis
- e) Aux secrétaires d'État

Question n° 9 : Que signifie « Habeas Corpus » ?

- a) Sois maître de ton corps
- b) Fais ce que tu veux
- c) La vie des autres t'appartient

Question n° 10 : En Angleterre, quel roi est exécuté en 1649 pour avoir tenté de restaurer l'absolutisme ?

- a) Henri VIII
- b) Jean sans Terre
- c) Guillaume d'Orange
- d) Charles I^{er}
- e) Charles II

Question n° 11 : L'Habeas Corpus, voté par le Parlement anglais date de :

- a) 1215
- b) 1679
- c) 1689
- d) 1789
- e) 1949

Question n° 12 : En Angleterre, le roi voit son pouvoir limité par le Parlement qui a voté le *Bill of Rights* le :

- a) 13 février 1628
- b) 30 février 1688
- c) 13 février 1688
- d) 23 février 1689
- e) 16 décembre 1689
- f) 23 février 1789

Question n° 13 : À quel règne d'un monarque français et à quelle période, le Siècle des Lumières correspond-il principalement ?

- a) Au règne de Louis XIII et au début du XVII^e siècle
- b) Au règne de Louis XIV et la fin du XVII^e siècle
- c) Au règne de Louis XV et le XVIII^e siècle
- d) Au règne de Louis XVI et la fin du XVIII^e siècle
- e) Au règne de Louis XVIII et le XIX^e siècle

Question n° 14 : Que vote l'Assemblée Constituante le 26 août 1789 ?

- a) La destitution du Roi
- b) L'abolition des privilèges
- c) La déclaration des droits de l'homme et du citoyen
- d) La première constitution française

Question n° 15 : Qui est placé à la tête du Comité de Salut Public avant le renouvellement du 10 juillet 1793 ?

- a) Saint Just
- b) Danton
- c) Robespierre
- d) Mirabeau

Question n° 16 : Comme appelle-t-on les personnes qui se sont opposés et ont mis fin à la période de Terreur en juillet 1794 ?

- a) Les Thermidoriens
- b) Les sans-culottes
- c) Les Jacobins
- d) Les girondins

Question n° 17 : Comment appelle-t-on le régime issu de la Constitution du 5 fructidor de l'an III ?

- a) La I^{re} République
- b) La II^e République
- c) Le Consulat
- d) Le Directoire

Question n° 18 : Quel monarque revient au pouvoir en avril 1814 ?

- a) Louis XVI
- b) Louis XVII
- c) Louis XVIII
- d) Charles X
- e) Louis Philippe d'Orléans

Question n° 19 : Quel monarque va perdre le pouvoir en 1830 ce qui va inaugurer la Monarchie de Juillet ?

- a) Louis XVI
- b) Louis XVII
- c) Louis XVIII
- d) Charles X
- e) Louis Philippe d'Orléans

Question n° 20 : Quel monarque va perdre le pouvoir en 1848 ce qui va inaugurer la II^e République ?

- a) Louis XVI
- b) Louis XVII
- c) Louis XVIII
- d) Charles X
- e) Louis Philippe d'Orléans

Question n° 21 : En France, le suffrage universel a été prévu pour la première fois :

- a) par la Constitution du 24 juin 1793
- b) par la Constitution du 4 novembre 1848
- c) par les lois constitutionnelles de 1875
- d) par la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945

Question n° 22 : En France, le bicamérisme a été prévu pour la première fois :

- a) avec la Constitution du 3 septembre 1791
- b) avec la Constitution du 24 juin 1793
- c) avec la Constitution du 5 fructidor An III
- d) avec la Constitution du 22 frimaire An XVIII

Question n° 23 : Un Exécutif polycéphale et un Parlement Polycaméral ont été établis par la Constitution du 5 fructidor An III :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 24 : En France, le régime parlementaire dualiste a été consacré constitutionnellement au cours de la période de 1824 à 1830 :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 25 : En France, à partir de 1789, un régime dictatorial a été mis en œuvre au moins à 5 reprises :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 26 : En France, à partir de 1789, le régime d'assemblée a été mis en œuvre au moins à 5 reprises :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 27 : Charles de Gaulle a été président du Conseil sous la IV^e République :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 28 : Les anciens Présidents de la IV^e République ont été membre de droit du Conseil constitutionnel sous la Ve République :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 29 : Sous la V^e République, en période de cohabitation, le régime parlementaire est dualiste :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 30 : Sous la V^e République, chacune des deux chambres, pouvant faire l'objet d'une dissolution, peut renverser le Gouvernement :

- a) vrai
- b) faux

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
L'AUTEUR****Question n° 1 : Quel philosophe anglais est à l'origine du Contrat social ?**

Bonne réponse : c) Thomas Hobbes

Il fallait repérer ici lequel de ces auteurs est un philosophe anglais du Contrat social, ce qui permettait d'écartier Jean-Jacques Rousseau qui est bien un philosophe du Contrat social, mais un philosophe français ! Enfin, entre Thomas Hobbes et John Locke, deux philosophes anglais du Contrat social, il fallait ne retenir que le premier car il développe la théorie du Contrat social dans le *Léviathan* en 1651, soit bien avant John Locke dans son *Essai sur le Gouvernement civil* en 1690.

Question n° 2 : Parmi ces penseurs, quel est celui qui est à l'origine de la notion d'État :

Bonne réponse : c) Nicolas Machiavel

Si Jean Bodin développe bien sa théorie de l'État dans *Les six livres de la République* en 1576, concevant l'État comme le siège de la puissance souveraine, c'est toutefois Nicolas Machiavel qui semble être à l'origine de la notion, développée dans *Le Prince* dès 1515, où il conçoit l'État comme le pouvoir central souverain et soustrait l'action politique des considérations morales et religieuses. Karl Marx travaillera sur cette notion bien plus tard, au XIX^e siècle dans *Le Capital*.

Question n° 3 : La définition de l'État à partir de la notion de puissance publique a été mise en évidence en France par :

Bonnes réponses : a) Raymond Carré de Malberg, c) Maurice Hauriouet d) Georges Burdeau

Trois de ces quatre auteurs ont travaillé sur la notion de puissance publique pour définir l'État. Dans sa *Contribution à la théorie générale de l'État* (1920) le juriste Raymond Carré de Malberg définit l'État comme une communauté d'hommes, fixée sur un territoire donné, et possédant une organisation d'où résulte pour le groupe une puissance publique d'action, de commandement, de coercition. Georges Burdeau dans son ouvrage *l'État* (1970) parle de pouvoir institutionnalisé pour le définir.

Enfin, Maurice Hauriou, qui a fondé l'école de la puissance publique en droit administratif, définit également l'État à partir de cette notion puisqu'il considère que l'État est l'organisation politique d'une nation, autour d'un gouvernement disposant de la puissance publique (*Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 2^e éd., 1930).

Question n° 4 : La Déclaration d'indépendance et la Constitution fédérale des États-Unis datent respectivement du :

Aucune bonne réponse.

À la suite de leur révolte contre la monarchie britannique, les treize colonies situées en Amérique du Nord déclarent leur indépendance le 4 juillet 1776, et non le 14 juillet comme le propose la réponse c). Par contre, l'élaboration de la constitution fédérale américaine date bien du 17 septembre 1787.

Question n° 5 : Parmi ces hommes, lequel n'était pas présent lors de la signature de la Déclaration d'Indépendance des USA ?

Bonnes réponses : b) George Washington et c) Abraham Lincoln

La déclaration d'indépendance est une étape majeure dans l'histoire des relations anglo-américaines. Après une succession de crises entre l'Angleterre et les colonies américaines, à cause de la taxation du thé, ce texte va proclamer la naissance des États-Unis d'Amérique. En 1776, le Congrès, composé de délégués des treize colonies réunis à Philadelphie, décide de rédiger la Déclaration d'indépendance. Le projet est confié à un comité de cinq représentants (John Adams, Roger Sherman, Benjamin Franklin, Robert Livingston et Thomas Jefferson). Mais c'est finalement Thomas Jefferson qui devient le principal auteur du texte, qu'il achève le 21 juin 1776. La déclaration est amendée au cours des débats du Congrès. Les passages sur la traite et l'esclavage sont supprimés, afin de ne pas mécontenter les régions du Sud. Ce ne sera que bien plus tard, en 1865, à l'initiative du Président Abraham Lincoln (qui ne peut donc être signataire de la Déclaration d'indépendance étant né en 1809 !), que le XIII^e amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique a officiellement aboli et interdit l'esclavage, mettant ainsi fin à la Guerre de Sécession avec les États confédérés du Sud. Enfin, il convient de préciser que la déclaration d'indépendance est approuvée et signée le 4 juillet 1776 par 56 délégués réunis à l'Independence Hall, parmi lesquels ne figure pas non plus George Washington, nommé par le Congrès commandant en chef des forces continentales pendant la guerre d'indépendance.

Question n° 6 : Parmi ces hommes, lequel a été le 1^{er} président des USA ?

Bonne réponse : a) Thomas Jefferson

L'engagement de George Washington (1732-1799) dans la guerre d'indépendance au poste de commandant des troupes américaines, qu'il organise et mène à la victoire finale face à l'Angleterre, avec l'aide des Français, est unanimement salué. Après le conflit, il participe à la rédaction de la Constitution américaine de 1787 et remporte la première élection présidentielle en 1789. Après deux mandats (1789-1793 ; 1793-1797), il a laissé son empreinte sur les institutions du pays et sur l'histoire nationale des États-Unis.

Quant à Thomas Jefferson (1743-1826), l'un des pères fondateurs et principal rédacteur de la Déclaration d'indépendance de 1776, il devient le 3^e président des États-Unis (1801-1805 ; 1805-1809) après la présidence de John Adams. Quant à Benjamin Franklin (1706-1790), également père fondateurs et signataire de la Déclaration d'indépendance, il n'est jamais devenu président des États-Unis.

Question n° 7 : Que représentent les bandes horizontales rouges et blanches du drapeau américain ?

Bonne réponse : b) Les premières colonies, devenues premiers États indépendants

Le drapeau des États-Unis, généralement qualifié de « bannière étoilée », se compose de treize bandes horizontales rouges et blanches d'égales largeurs, disposées alternativement, et d'un angle supérieur de couleur bleue parsemé de cinquante petites étoiles blanches à cinq pointes arrangées selon neuf rangées horizontales. Les 13 bandes représentent les 13 États fondateurs qui se sont unis pour former les États Unis d'Amérique.

Question n° 8 : Depuis la mise en place du régime présidentiel, l'initiative des lois aux États-Unis appartient :

Bonnes réponses : a) Au Congrès, b) A la Chambre des représentants, c) Au Sénat et d) Au Président des États-Unis

Selon l'article 1^{er} de la Constitution américaine, le Congrès dispose de tous les pouvoirs législatifs, et donc de l'initiative, qui appartient donc aussi bien aux membres de la Chambre des représentants qu'aux membres du Sénat. En principe, le Président des États-Unis ne dispose pas de l'initiative des lois, sauf pour la loi de budget où il est chargé d'en élaborer le projet depuis 1921.

Question n° 9 : Que signifie « Habeas Corpus » ?

Bonne réponse : a) Sois maître de ton corps

Le Parlement anglais a tenté à diverses reprises de se poser en défenseur des libertés fondamentales face à l'arbitraire royal. Les emprisonnements sans motif et sans contrôle judiciaire ont ainsi été interdits par divers textes depuis la *Magna Carta*. Sous les Stuart, le conflit entre le Parlement et le monarque s'est aggravé. La Pétition des droits de 1628 interdit les arrestations et les emprisonnements sans motif, rappelle le principe de légalité des délits et des peines. Après la restauration de 1660, les whigs reprochent à Charles II son absolutisme et la répression politique et les diverses exactions dont ils sont victimes. C'est à la fin de la session parlementaire de 1679 que le leader whig lord Shaftesbury parvient à faire voter la loi d'*habeas corpus* qui établit une nouvelle procédure, très détaillée, pour éviter les arrestations arbitraires. On traduit souvent le latin *habeas corpus* par l'expression « sois maître de ton corps », interprétée comme l'énoncé d'un droit fondamental à disposer de son corps, et comme une protection contre les arrestations arbitraires.

Question n° 10 : En Angleterre, quel roi est exécuté en 1649 pour avoir tenté de restaurer l'absolutisme ?

Bonne réponse : d) Charles I^{er}

Depuis 1640, le roi d'Angleterre Charles 1^{er} se trouve en conflit avec le Parlement britannique. Une première rivalité porte sur le droit du Parlement de consentir l'impôt, et une seconde est de nature religieuse car le roi veut imposer son autorité sur l'Eglise, à travers la hiérarchie anglicane, alors qu'un nombre croissant d'anglais se rallie à un protestantisme rigoureux, rejetant l'épiscopat. À partir de 1642, le conflit tourne à la guerre civile. Le Parlement crée une armée à son service, composée principalement de protestants extrémistes, les « puritains », dirigée par Cromwell. Tandis que le Parlement, modéré, s'accommoderait d'un compromis avec le monarque, Cromwell et l'armée sont décidés à se débarrasser de lui. Battu, puis fait prisonnier, Charles 1^{er} essaie de s'entendre avec le Parlement. Mais Cromwell et son armée marchent sur Londres. Le Parlement est épuré, surnommé le « Parlement croupion », et se voit imposer de faire le procès du roi Charles 1^{er}. Celui-ci est condamné à mort pour tyrannie, et trahison. Il est décapité le 9 février 1649, sur un échafaud dressé devant le palais royal de Whitehall.

Question n° 11 : L'Habeas Corpus, voté par le Parlement anglais date de :

Bonne réponse : b) 1679

Question n° 12 : En Angleterre, le roi voit son pouvoir limité par le Parlement qui a voté le *Bill of Rights* le :

Bonne réponse : d) 23 février 1689

Au XVII^e siècle, pour mettre un terme à la révolution de 1688, le Parlement prépare une déclaration des droits qui établit une monarchie limitée en Angleterre. La déclaration s'ouvre par la liste des griefs imputés au roi Jacques II, puis énonce les « anciens droits et libertés » que le nouveau roi Guillaume d'Orange s'engage à respecter et énonce les règles de succession au trône. Ce texte établit un régime parlementaire dualiste au sein duquel le Parlement, et notamment la Chambre des Communes, voit ses pouvoirs législatifs et budgétaires accrus. Le régime parlementaire ne devient moniste qu'à l'issue de la crise de 1834, avec un monarque qui va progressivement perdre de son influence. La doctrine a longtemps été divisée sur la date du *Bill of Rights*, certains le datant en 1688 et d'autres en 1689. La déclaration du 13 février 1688 (ou 1689 selon les usages) est souvent confondue avec la loi du 16 décembre 1689, qui la reprend et la complète.

Question n° 13 : A quel règne d'un monarque français et à quelle période, le Siècle des Lumières correspond-il principalement ?

Bonne réponse : c) Au règne de Louis XV et le XVIII^e siècle

Le siècle des Lumières est un mouvement philosophique qui domine le monde des idées en Europe au XVIII^e siècle. En Angleterre, sous le nom d'*Enlightenment* et en Allemagne sous le nom de *Aufklärung*, ce mouvement est né dans un contexte technique, économique et social particulier : ascension de la bourgeoisie, progrès des techniques, progrès de l'organisation de la production et notamment des communications, progrès des sciences souvent appliquées au travail des hommes. Ce mouvement a connu une intensité plus marquée en France sous le règne de Louis XV. *L'Encyclopédie*, dirigée par Diderot et d'Alembert, est le meilleur symbole de cette volonté de rassembler toutes les connaissances disponibles et de les répandre auprès d'un public éclairé. Certains philosophes interviennent dans des affaires judiciaires (Voltaire à travers l'affaire Calas) et militent pour l'abolition des peines infamantes, de la torture et de l'esclavage ; d'autres militent pour un régime politique moins despotique (Rousseau, Montesquieu).

Question n° 14 : Que vote l'Assemblée Constituante le 26 août 1789 ?

Bonne réponse : c) La déclaration des droits de l'homme et du citoyen

En 1789, les États généraux convoqués par Louis XVI se constituent eux-mêmes en Assemblée nationale le 17 juin 1789, et en Assemblée nationale constituante le 9 juillet 1789. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen est le texte fondamental de la Révolution française, qui énonce un ensemble de droits naturels individuels et les conditions de leur mise en œuvre. Ses articles sont adoptés à l'issue des débats de l'Assemblée nationale constituante du 26 août 1789. Il convient de préciser que c'est dans la nuit du 4 août 1789, au cours de la séance qui se tenait alors à l'Assemblée constituante, qu'il est mis fin au système féodal avec l'abolition des privilèges. La première constitution est adoptée en septembre 1791. Le 10 août 1792, les sans-culottes s'emparent de la résidence royale des Tuileries. Les gardes personnels du roi sont tués et Louis XVI se réfugie auprès de l'Assemblée nationale qui le met en arrestation et proclame sa destitution mettant fin ainsi à la monarchie constitutionnelle. Après la victoire de Valmy le 20 septembre 1792 qui libère la France de la menace d'une invasion, le 22 septembre 1792, la Ire République est proclamée.

Question n° 15 : Qui est placé à la tête du Comité de Salut Public avant le renouvellement du 10 juillet 1793 ?

Bonne réponse : b) Danton

Le Comité de salut public est le premier organe exécutif mis en place par la Convention pour faire face aux dangers qui menacent la I^{re} République au printemps 1793. Il se compose de neuf membres, choisis par la Convention, et délibère en secret. À l'origine, il est dominé par la personnalité de Danton. Par contre, le renouvellement du 10 juillet, avec l'élimination Danton, va donner naissance au « Grand Comité de l'an II » (1793-1794), dominé par Robespierre et Saint-Just.

Question n° 16 : Comme appelle-t-on les personnes qui se sont opposés et ont mis fin à la période de Terreur en juillet 1794 ?

Bonne réponse : a) Les Thermidoriens

Suite à l'élimination des députés girondins lors de journées d'émeute en juin 1793, les montagnards prennent le pouvoir, et instaurent la Terreur. Il s'agit d'une période très trouble de la Révolution française, au cours de laquelle s'installe un pouvoir d'exception reposant sur la force, l'illégalité et la répression à l'encontre des opposants politiques qualifiés de « contre-révolutionnaires » (royalistes, girondins, modérés...).

Au cours de l'été 1793, les montagnards se déchirent entre eux, avec d'un côté, les partisans d'une radicalisation de la Terreur autour de Robespierre et de Saint-Just, et d'un autre côté les plus indulgents, autour de Danton. Pendant cette période, environ un demi million de personnes sont emprisonnées et victimes de massacres. Elle s'achève en juillet 1794 lorsque Robespierre, Saint-Just et leurs alliés sont arrêtés lors de la séance de la Convention, le 9 thermidor, pour être guillotines le lendemain. La Convention entre alors dans une période de réaction, dite « thermidorienne ».

Question n° 17 : Comment appelle-t-on le régime issu de la Constitution du 5 fructidor de l'an III ?

Bonne réponse : d) Le Directoire

La chute de Robespierre met donc fin à la domination des montagnards au profit d'une majorité parlementaire plus modérée. C'est la convention thermidorienne qui s'installe et lance un processus constituant. Cela aboutit à la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795), qui institue un régime de séparation stricte des pouvoirs : le Directoire (1795-1799).

Question n° 18 : Quel monarque revient au pouvoir en avril 1814 ?

Bonne réponse : c) Louis XVIII

Après la mort de Louis XVI en 1793, et celle de son neveu Louis XVII en 1795, Louis XVIII est fait roi de France. Il est expulsé de Vérone par la République de Venise et doit se réfugier en Courlande (1796), puis en Suède et en Angleterre (1807). Après la chute de Napoléon, en avril 1814, Louis XVIII restaure la monarchie en France sous la forme d'une monarchie constitutionnelle à l'anglaise garantie par une Charte, octroyée de façon autoritaire au peuple le 4 juin 1814. Lors de l'épisode des Cent Jours et le retour de Napoléon, en mars juin 1815, Louis XVIII se réfugie à Gand. Il revient au pouvoir, le 8 juillet 1815, et cherche à mettre en œuvre une politique de juste milieu. Il doit contenir la pression des ultra-royalistes conduite par son frère, le comte d'Artois, qui deviendra, en 1824, Charles X.

Question n° 19 : Quel monarque va perdre le pouvoir en 1830 ce qui va inaugurer la Monarchie de Juillet ?

Bonne réponse : d) Charles X

Petit-fils de Louis XV, frère de Louis XVI et de Louis XVIII, Charles X porte, avant son accession au trône, le titre de comte d'Artois. Il devient le second monarque de la Restauration à la mort de Louis XVIII en 1824. Charles X est favorable à la politique

de réaction de Villèle (loi sur le sacrilège, milliard des émigrés, 1825). Du fait du succès électoral des libéraux, en 1827, il est contraint d'appeler Martignac à la tête du Cabinet en 1828. Il le renvoie au profit de Polignac et de son ministère ultra en 1829. À ses menaces l'opposition libérale réplique par l'adresse des députés en mars 1830 qui proclame avec force leurs droits intangibles. Le roi renvoie la Chambre des députés et, devant le nouveau succès électoral des libéraux en juillet 1830, il signe quatre ordonnances, le 25 juillet 1830, suspendant la liberté de la presse, dissolvant la Chambre, restreignant le droit de vote. La révolution parisienne qui s'ensuit les 27-29 juillet 1830 l'oblige à abdiquer le 2 août 1830, ce qui porte au pouvoir Louis-Philippe 1^{er}, duc d'Orléans.

Question n° 20 : Quel monarque va perdre le pouvoir en 1848 ce qui va inaugurer la II^e République ?

Bonne réponse : e) Louis Philippe d'Orléans

Louis Philippe 1^{er} a été roi des Français de 1830 à 1848. Il soutient la politique ultra conservatrice de Guizot sans défaillance. Malgré les mises en garde, Louis-Philippe s'est obstiné à maintenir le système électoral censitaire pour conserver une majorité parlementaire favorable, alors que l'instauration du suffrage universel est une revendication prioritaire des républicains. Quand éclate la révolution le 23 février 1848, Louis-Philippe n'a pas conscience de l'importance des forces effrénées contre lui. Le 24 février, Louis-Philippe abdique en faveur de son petit-fils, le comte de Paris, mais la révolution de février balaie la Monarchie de Juillet. Le roi doit fuir en Angleterre, où il meurt deux ans plus tard. La journée d'insurrection du 24 février 1848 aboutit à la proclamation de la II^e République.

Question n° 21 : En France, le suffrage universel a été prévu pour la première fois :

Bonne réponse : d) par la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945

Le suffrage universel masculin est mis en place pour la première fois par la loi du 1^{er} août 1792 pour l'élection de la Convention. Ce mode de suffrage est confirmé par la constitution du 24 juin 1793, suspendue d'application. Le Consulat et l'Empire rétablissent officiellement le suffrage universel masculin, limité aux plébiscites, car les membres du Corps législatif et Tribunal étaient choisis par le Sénat sur des « listes de confiance » que le peuple désignait. Sous la II^e République, c'est par la loi du 5 mars 1848 que le suffrage universel masculin est définitivement proclamé en France. Mais pour qu'il s'agisse d'un véritable suffrage universel, et non pas seulement d'un suffrage universel masculin, il faut attendre l'ordonnance du 21 avril 1944 pour

que les femmes bénéficient du droit de vote, qu'elles exercent pour la première fois aux élections municipales du 29 avril 1945. Ainsi, en France, le suffrage réellement universel a été prévu pour la première fois par la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945. Enfin, il est à noter que l'âge de la majorité civique, longtemps fixé à 21 ans, a été abaissé à 18 ans par la loi du 5 juillet 1974.

Question n° 22 : En France, le bicamérisme a été prévu pour la première fois :

Bonne réponse : c) avec la Constitution du 5 fructidor An III

Le bicamérisme n'est pas consacré aux origines de l'histoire constitutionnelle française. La Constitution rédigée par l'Assemblée nationale le 3 septembre 1791 est monocamérale puisque le Parlement est composé du seul Corps Législatif. Il en va de même de la Constitution du 24 juin 1793, première constitution républicaine. Ce n'est finalement qu'avec le Directoire, et la Constitution du 5 fructidor de l'An III, que le Parlement français est pour la première fois composé de deux chambres : le « Conseil des Anciens » et le « Conseil des cinq cents ». La raison essentielle qui conduit à ce choix vient de la crainte de la Terreur, période au cours de laquelle la Convention, cumulant tous les pouvoirs, a installé la dictature du Comité de salut public. Par la suite, le bicamérisme revient, durant les Chartes de 1814 et 1830, sous sa forme classique, autour d'une chambre héréditaire de la noblesse, la Chambre des Pairs, et d'une chambre élue au suffrage censitaire, la Chambre des Députés.

Question n° 23 : Un Exécutif polycéphale et un Parlement Polycaméral ont été établis par la Constitution du 5 fructidor An III :

Bonne réponse : b) Faux

La Constitution du 5 fructidor de l'An III installe le régime du Directoire en France du 22 août 1795 au 9 novembre 1799. Le pouvoir exécutif y est bien polycéphale, car laissé à cinq Directeurs, mais le pouvoir législatif est confié à un Parlement bicaméral composé du « Conseil des Anciens » et du « Conseil des cinq cents ».

Question n° 24 : En France, le régime parlementaire dualiste a été consacré constitutionnellement au cours de la période de 1824 à 1830 :

Bonne réponse : b) faux

Le dualisme est une forme du régime parlementaire dans laquelle le Gouvernement est collectivement responsable devant le Parlement et les membres du Gouvernement, y compris le chef du Gouvernement, individuellement responsables devant le chef de l'État. Pratiquée en France sous le règne de Louis XVIII, puis interrompue de 1824 à

1830 avec Charles X, le dualisme sera consacré dans la Charte de 1830 par Louis Philippe duc d'Orléans, d'où l'utilisation comme synonyme de régime « orléaniste ». Le dualisme s'oppose au monisme, forme de régime parlementaire dans lequel le Gouvernement n'est responsable que devant le Parlement.

Question n° 25 : En France, à partir de 1789, un régime dictatorial a été mis en œuvre au moins à 5 reprises :

Bonne réponse : a) Vrai

À partir de 1789, la première forme de dictature qui est mise en œuvre est celle du Comité de salut public du mois de septembre 1793 au mois de juillet 1794. Ensuite, la Constitution de l'An VIII, qui instaure le Consulat, met en œuvre un régime caractérisé par la concentration des pouvoirs au profit du Premier consul, et l'affaiblissement des pouvoirs législatif et judiciaire. Il en sera de même sous le 1^{er} et le 2nd Empire. Enfin, la cinquième dictature que la France a connue est celle installée par le régime de Vichy, appellation traditionnelle de l'État français, du 10 juillet 1940 au 25 août 1944. Considéré comme illégitime, le régime de Vichy est également considéré comme n'ayant pas été républicain. Enfin, il est possible de compléter cette liste par la mise en œuvre, sous la Ve République, de l'article 16 de la Constitution, du 23 avril au 29 septembre 1961. C'est à la suite du putsch de quatre généraux en Algérie que le général de Gaulle a décidé d'utiliser ses pleins pouvoirs de crise, qui n'ont fait l'objet d'aucun contrôle juridictionnel, sorte de dictature constitutionnalisée.

Question n° 26 ; En France, à partir de 1789, le régime d'assemblée a été mis en œuvre au moins à 5 reprises :

Bonne réponse : b) Faux

Depuis 1789, la France a connu un régime d'assemblée à quatre reprises. Tout d'abord, sous la Convention de septembre 1792 au mois de juillet 1793. Une assemblée, le Corps législatif, dispose de la plénitude des pouvoirs. Bien que non appliquée, la Constitution du 24 juin 1793, prévoyait un régime d'assemblée. Cela a été également le cas des périodes provisoires durant lesquelles ont été élaborées les Constitutions de la II^e (février 1848 à novembre 1848), III^e (février 1871 à juillet 1875) et de la IV^e (novembre 1945 à octobre 1946) Républiques.

Question n° 27 : Charles de Gaulle a été président du Conseil sous la IV^e République :

Bonne réponse : a) Vrai

Le gouvernement Charles de Gaulle (3), sous la présidence de René Coty, a été le dernier gouvernement de la IV^e République. Il a été suivi de l'instauration de la V^e République, dont il a rédigé la Constitution.

Question n° 28 : Les anciens Présidents de la IV^e République ont été membre de droit du Conseil constitutionnel sous la Ve République :

Bonne réponse : a) Vrai

René Coty a été membre de droit du Conseil constitutionnel en tant qu'ancien président de la République, du 5 mars 1959 au 22 novembre 1962. Vincent Auriol, a été également membre de droit du Conseil constitutionnel en tant qu'ancien président de la République du 5 mars 1959 au 12 juillet 1960.

Question n° 29 : Sous la V^e République, en période de cohabitation, le régime parlementaire est dualiste :

Bonne réponse : b) Faux

En période de cohabitation (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002) le fonctionnement du régime de la V^e République se rapproche de la lettre constitutionnelle de 1958, à savoir la mise en place d'un régime parlementaire moniste. Pendant cette période, le Gouvernement détermine et conduit effectivement la politique de la Nation conformément à l'article 20 de la Constitution. Malgré tout, le président de la République ne limite pas son action à un rôle honorifique. L'existence du droit de dissolution lui donne la possibilité de mettre fin à la cohabitation sous certaines conditions. Par ailleurs, la Constitution lui permet de jouer un rôle majeur dans le domaine de la défense nationale et des affaires étrangères. En revanche, le Premier ministre et le Gouvernement ne sont plus responsables politiquement devant le président de la République comme cela est le cas en période de concordance des majorités. La cohabitation n'installe donc pas un régime parlementaire dualiste sous la V^e République.

Question n° 30 : Sous la V^e République, chacune des deux chambres, pouvant faire l'objet d'une dissolution, peut renverser le Gouvernement :

Bonne réponse : b) Faux

Conformément à l'article 12 de la Constitution, le président de la République dispose du pouvoir de mettre un terme au mandat de l'Assemblée nationale, et non du Sénat, lequel ne peut renverser le Gouvernement. Si le Sénat, à la demande du Premier ministre, peut exprimer par un vote son opinion après une déclaration gouvernementale, il ne peut provoquer, par un vote négatif, le renversement du gouvernement, contrairement à ce qui se passe à l'Assemblée nationale.

11

COMMENTAIRE DE TEXTE

Commentez le texte suivant :

Dolorès : *Vous savez Hubert, la vie n'est pas toujours facile pour les gens ici. (Temps) C'est d'ailleurs le propre des dictatures.*

Hubert : *Une dictature, comme vous y allez ! Vous êtes bien sympathique, Dolorès, mais épargnez-moi vos analyses politiques... (Temps.) Savez-vous seulement ce que c'est qu'une dictature ? (Temps.) Une dictature c'est quand les gens sont communistes, déjà. Qu'ils ont froid, avec des chapeaux gris et des chaussures à fermeture éclair. C'est ça, une dictature, Dolorès.*

Dolorès : *D'accord. Et comment vous appelez un pays qui a comme président un militaire avec les pleins pouvoirs, une police secrète, une seule chaîne de télévision et dont toute l'information est contrôlée par l'État ?*

Hubert : *J'appelle ça la France, mademoiselle. Et pas n'importe laquelle ; la France du général de Gaulle.*

Louise Monot et Jean Dujardin, OSS 117 : Rio ne répond plus, 15 avril 2009, réalisé par Michel Hazanavicius

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

« *J'appelle le régime gaulliste dictature parce que, tout compte fait, c'est à cela qu'il ressemble le plus, parce que c'est vers un renforcement continu du pouvoir personnel qu'inéluctablement, il tend, parce qu'il ne dépend plus de lui de changer de cap. Je veux bien que cette dictature s'instaure en dépit de De Gaulle. Je veux bien, par complaisance, appeler ce dictateur d'un nom plus aimable, consul, podestat, roi sans couronne, sans chrême et sans ancêtres. Alors elle m'apparaît plus redoutable encore* » écrit François Mitterrand dans son pamphlet sur la V^e République, *Le coup d'État permanent*, publié chez Plon en 1964 (p. 86). C'est donc moins le texte de la V^e République que la lecture et surtout la pratique des institutions qui en sont faites par le Général de Gaulle que François Mitterrand condamne violemment dans *Le Coup d'État permanent* en 1964.

Apparaît donc un lien entre cette citation de François Mitterrand et la réplique entre Hubert Bonisseur de La Bath, alias OSS 117, et Dolorès. En effet, ce dialogue se situe dans la lignée du pamphlet de François Mitterrand et des caricatures de l'époque critiquant la dérive monarchique du pouvoir du Général de Gaulle à la fin des années 1960.

Il convient de préciser que Hubert Bonisseur de La Bath, alias OSS 117, est un personnage de fiction, créé par l'écrivain français Jean Bruce, en 1949, pour devenir le héros de sa série littéraire, du même nom. Cette série a fait l'objet d'un film cinématographique réalisé en 2009 par Michel Hazanavicius, dans lequel OSS 117 a pour mission d'œuvrer pour le bien dans un environnement de Guerre froide. Au cours de cette séquence, qui se déroule en 1967, Hubert Bonisseur de La Bath se rend à Rio de Janeiro où il doit retrouver un microfilm contenant une liste d'anciens collaborateurs français durant la Seconde Guerre mondiale, détenu par un ancien dignitaire nazi. Au cours de sa mission, il attire l'attention du Mossad. D'où cette discussion avec Dolorès Koulechov, espionne du Mossad, qui travaille avec OSS 117. Au-delà du caractère humoristique de cet échange entre Dolorès et Hubert, il convient de souligner que cette discussion porte sur la pratique des institutions par le président de la République depuis 1958, et donc sur la nature du régime politique de la V^e République, et sur son aspect ou non dictatorial.

Lorsque les deux protagonistes de cette comédie, quand bien même parodique, comparent le pouvoir gaullien à une dictature, dont le terme apparaît à cinq reprises dans cet extrait, il convient de s'interroger sur la pratique du pouvoir présidentiel par le Général de Gaulle de 1958 à 1969.

Pleins pouvoirs, police secrète, ministère de l'information, intervention directe du président de la République dans les affaires de justice, centralisme excessif, bureaucratie, décisions liberticides à l'égard de la presse, en créant des cours de justice ad hoc, des lois d'exception, en abusant de la garde à vue, en soumettant les juges aux ordres, en instaurant progressivement un régime policier, en ignorant superbement le Parlement, en le contournant, en traitant ses ministres comme des exécutants, et d'abord le premier d'entre eux, etc., voilà que sous la plume de François Mitterrand, dans *le Coup d'État permanent*, ce dernier répond positivement à cette question lorsqu'il qualifie le régime gaulliste à une « *dictature parce que, tout compte fait, c'est à cela qu'il ressemble le plus* » selon lui.

Il convient de rappeler qu'une dictature est un régime politique dans lequel les détenteurs du pouvoir, qui s'en sont emparés par la force (coup d'état, révolution), l'exercent autoritairement, sans véritable participation du peuple et sans tolérer de véritable opposition.

La dictature désigne donc un régime politique dans lequel une personne ou un groupe de personnes exercent tous les pouvoirs de façon absolue, sans qu'aucune loi ou institution ne les limitent. C'est donc un régime politique dominé par la confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif, lequel domine les deux autres. Si les trois pouvoirs existent, leur distinction est alors purement formelle. Le cas le plus fréquent est la confusion des pouvoirs au profit d'un chef. La confusion des pouvoirs se caractérise alors par l'absence d'équilibre et de séparation fonctionnelle entre les trois pouvoirs (Monarchie absolue, Dictature, Empire).

Dans quelle mesure l'exercice du pouvoir par le Général de Gaulle de 1958 à 1969 s'est-il rapproché d'une pratique « dictatoriale » et autoritaire des institutions de la V^e République ou au contraire s'en est-il éloigné ?

Le général de Gaulle était arrivé au pouvoir en mai 1958 en jouant habilement de circonstances exceptionnelles, en apparaissant comme un recours après l'émeute du 13 mai 1958 et la prise du pouvoir par l'armée à Alger. De ce fait, aux yeux de ses opposants, la légitimité de son régime reste fortement entachée par les soupçons d'un « coup d'État » originel. En dépit des succès de sa politique (fin de la guerre d'Algérie et de la décolonisation, la résorption de la crise économique), la pratique constitu-

tionnelle renforçant progressivement le pouvoir exécutif (l'élection du président de la République au suffrage universel direct et le recours aux référendums), ses pratiques autoritaires suscitent une critique croissante de la part de la gauche française (1). Toutefois, la « France du Général de Gaulle » ne se résume pas seulement à ce que diffuse le Parti communiste français, de loin la première force de gauche à l'époque, qui peine à se « déstaliniser » et à ne plus poursuivre ses objectifs révolutionnaires sous l'influence de l'URSS et de l'Europe de l'Est, comme vision de la pratique gaullienne des institutions de la V^e République (2).

1 • « La France du Général de Gaulle », une dictature selon ses détracteurs

Si des pratiques semblent rappeler les techniques de propagande mises en œuvre dans la plupart des dictatures (A), deux points de droit constitutionnel méritent l'attention, conformément à la définition de la dictature mentionnée précédemment. À la lumière de celle-ci, et selon ses détracteurs, la France du Général de Gaulle serait un régime politique dans lequel les détenteurs du pouvoir s'en sont emparés par la force, lors d'un coup d'état originel qui aurait eu lieu en 1958 et un régime politique dans lequel une personne exerce tous les pouvoirs de façon absolue, sans qu'aucune loi ou institution ne les limitent (B).

A) Les techniques de propagande mises en œuvres sous De Gaulle

La première formule de Dolorès est la suivante : « *Vous savez Hubert, la vie n'est pas toujours facile pour les gens ici* ». Il convient de rappeler le contexte politique de l'époque, soit un an avant les événements de mai 1968 en France. Il s'agit d'une période d'usure de la République gaullienne mise en place depuis 1958, et ce depuis le tournant de l'année 1962 au cours de laquelle « une bataille sans merci » va s'engager entre le Général de Gaulle et les partis politiques quant au mode de désignation du président de la République, et cela dans une atmosphère de crise politique (fin de la Guerre d'Algérie, remplacement de Michel Debré par Georges Pompidou, attentat du Petit Clamart contre le Général de Gaulle, vote d'une motion de censure suivie de la dissolution de l'Assemblée nationale, opposition de Gaston Monnerville au Sénat contre la révision constitutionnelle permettant l'élection du président de la République au suffrage universel direct). En 1964, lors de la conférence de presse du 31 janvier, le Général de Gaulle défend l'esprit, sa pratique des institutions de la V^e République. En 1965, lors de la première élection présidentielle au suffrage universel direct, le général de Gaulle a été mis en ballottage par François Mitterrand à la surprise générale.

Aux élections législatives de 1967, sa majorité à l'Assemblée nationale se réduit à un seul siège, grâce aux républicains indépendants tels Valéry Giscard d'Estaing, qui assortissent de réserves leur soutien au pouvoir. C'est le « oui, mais » de 1967. Les démocrates-chrétiens tels Jean Lecanuet restent hostiles. La droite extrême et l'extrême droite ne pardonnent pas au Général de Gaulle le procès de Vichy ni « l'abandon de l'Algérie française ». Les gaullistes s'irritent du maintien à Matignon de Georges Pompidou, jugé trop conservateur. Quant à ce dernier, une sourde rivalité l'oppose depuis 1965 au général de Gaulle, dont il lorgne en silence la succession. Le 13 mai 1968, le slogan « Dix ans, ça suffit ! » traduit dans les défilés une certaine lassitude de l'opinion.

Dans *Le coup d'État permanent*, en 1964, François Mitterrand s'interroge : « *Qu'est-ce que la V^e République sinon la possession du pouvoir par un seul homme ? Magistrature temporaire ? Monarchie personnelle ? Consulat à vie ? Et qui est-il, lui, de Gaulle ? Duce, Führer, Caudillo, Conducator, Guide ? À quoi bon poser ces questions ? Les spécialistes du Droit constitutionnel eux-mêmes ont perdu pied et ne se livrent que par habitude au petit jeu des définitions* ». En écho, de manière caricaturale, dans le présent extrait, Dolorès interroge également Hubert Bonisseur de la Bath : « *Et comment vous appelez un pays qui a comme président un militaire avec les pleins pouvoirs, une police secrète, une seule chaîne de télévision et dont toute l'information est contrôlée par l'État ?* ». Sans hésiter, ce dernier considère qu'il s'agit de la « France du Général de Gaulle ».

Par l'expression « *une seule chaîne de télévision et dont toute l'information est contrôlée par l'État* », Dolorès fait ainsi allusion à l'ORTF, l'Office de radiodiffusion télévision française qui était un établissement public à caractère industriel et commercial chargé du monopole d'État sur la radio et la télévision publique. Réapparu sous la V^e République à l'initiative du Général de Gaulle par la loi du 27 juin 1964, il est supprimé par la loi du 7 août 1974. Détenteur du monopole de l'audiovisuel, cet office se fait ouvertement le relais de la propagande officielle du Général de Gaulle. Contrôlé par l'État, l'ORTF est placé sous l'autorité du ministère de l'Information, qui est chargé du contrôle des ondes audiovisuelles jusqu'à sa suppression en 1969. Parmi les ministres de l'Information, il convient de citer le nom d'Alain Peyrefitte, disposant de ce portefeuille de 1962 à 1966 et qui, malgré une entreprise de libéralisation de l'audiovisuel, a souvent été considéré par l'opinion publique comme « le ministre de la censure ».

Enfin, par l'utilisation de la formule « une police secrète », Dolorès évoque le Service d'action civique (SAC), une association au service du général de Gaulle et des gaullois, souvent qualifiée de police parallèle et secrète, sorte de « garde de fidèles » dévouée au service inconditionnel du Général de Gaulle après son retour aux affaires en 1958. Ses statuts précisent seulement qu'il est une « association ayant pour but de défendre et de faire connaître la pensée et l'action du général de Gaulle ». À ce titre, François Mitterrand insistait également sur les abus en matière de justice et de police, et à ce titre il a dénoncé par exemple les brutalités policières, les officines en tous genres (comme le SAC et les réseaux Foccart), les tribunaux d'exception (Haut Tribunal militaire, remplacé par une Cour militaire de justice puis par la Cour de sûreté de l'État, cette dernière ayant été supprimée dès l'été 1981 par la gauche), le mépris du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État, ou encore le recours abusif au délit d'offense au chef de l'État.

B) Le(s) coup(s) d'État originel(s) et les pleins pouvoirs du Général

Pour que le régime de la V^e République puisse également être comparé à une dictature, ses détracteurs ont essayé de démontrer l'existence d'un coup d'État, une conquête du pouvoir par la force, et l'existence d'une confusion des pouvoirs au profit de l'Exécutif.

Concernant le(s) coup(s) d'État originel(s), il convient de rappeler que le 13 mai 1958, à Alger, se déclenche une manifestation générale, en réaction à la fusillade par le FLN quelques jours plus tôt de soldats français. Ce mouvement tourne à l'émeute et débouche sur la prise du Gouvernement général à Alger. Le même jour, à Paris, Pierre Pflimlin doit être investi par l'Assemblée nationale comme nouveau chef du Gouvernement, succédant à Félix Gaillard, démissionnaire depuis le 15 avril 1958. Or à Alger la colère gronde car Pierre Pflimlin a fait connaître son choix d'une solution négociée avec le FLN en Algérie. Face à cette insurrection, l'armée française ne supporte plus l'absence de ligne politique ferme du Gouvernement. Le putsch des généraux va apparaître comme un premier coup de force : un coup d'État militaire.

Souhaitant profiter du coup de force des manifestants, les gaullistes réclament et tentent d'organiser le retour du général de Gaulle au pouvoir. La prise du Gouvernement général aboutit à la création d'un « Comité de salut public », présidé par le général Massu, partisan d'un retour de Gaulle. Le général Salan adresse un télégramme au Président Coty réclamant le recours à « un arbitre national », afin de constituer un gouvernement de salut public. Quelques heures après, c'est Massu qui au balcon du

Gouvernement Général lance, explicitement cette fois, un appel à de Gaulle devant la foule. En réaction, l'Assemblée nationale finit par s'accorder pour trouver une majorité à Pierre Pflimlin et l'investir pour ses nouvelles fonctions à Matignon. Le lendemain, l'équivoque est à son comble quand Pflimlin confirme Salan dans ses pouvoirs, sans désavouer les insurgés d'Alger, hostiles au nouveau Gouvernement. Le surlendemain, devant une foule algéroise toujours aussi nombreuse, Salan saute le pas et lance le fameux « vive la France, vive l'Algérie française, vive de Gaulle ! ». Ce dernier sort enfin de son silence et se dit « prêt à assumer les pouvoirs de la République ». De Gaulle veut les pleins pouvoirs, la mise en congé du Parlement et une nouvelle Constitution taillée sur mesure. À Paris, face à la crainte de guerre civile, l'état d'urgence est voté par l'Assemblée nationale. Le 29 mai, Pierre Pflimlin démissionnaire, le Président Coty appelle enfin de Gaulle au pouvoir et lui demande de constituer un « Gouvernement de salut national » et de procéder à une « réforme profonde de nos institutions ». Le 1^{er} juin, de Gaulle est investi Président du Conseil par l'Assemblée nationale sans difficultés avec 329 voix pour et 224 voix contre. En dépit de l'opposition des communistes et de quelques députés de la gauche modérée comme Pierre Mendès-France qui affirme « je ne voterai pas le pistolet sur la tempe » et François Mitterrand qui déclare « en droit, le général de Gaulle tiendra ce soir ses pouvoirs de la représentation nationale ; en fait, il les détient déjà du coup de force ». Ils considèrent que si la transition entre les deux régimes s'est faite dans le respect des formes juridiques, c'est sous la menace d'un putsch instrumentalisé par le général de Gaulle qu'elle s'est déroulée. Aux yeux des détracteurs du général De Gaulle, ce vote apparaît comme un deuxième coup de force : un coup d'État démocratique.

Enfin, le lendemain est votée une loi constitutionnelle ouvrant la voie à l'élaboration d'une nouvelle Constitution, qui aboutira en septembre à la Constitution de 1958 souhaitée par le Général de Gaulle. En effet, par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, le général de Gaulle est investi du pouvoir de réviser la Constitution de la IV^e République sans avoir à respecter la procédure lourde et complexe de l'article 90 de la Constitution de 1946, ce qui constitue donc une entrave à son encontre. Aux yeux des détracteurs du général De Gaulle, ce vote apparaît comme un troisième coup de force : un coup d'état constitutionnel.

Concernant les pleins pouvoirs, lorsque Hubert Bonisseur de la Bath, dans sa discussion avec Dolorès sur la notion de « dictature », évoque le Général de Gaulle au sujet de la formule « *un pays qui a comme président un militaire avec les pleins pouvoirs* », il est possible d'imaginer qu'il pense aux pouvoirs exceptionnels du président de la République, définis à l'article 16 de la Constitution 1958. Avec le souvenir de

la défaite de juin 1940, marquée par la très grande impuissance de l'Exécutif, le Général de Gaulle a été convaincu de la nécessité de permettre au chef de l'État de se saisir de pouvoirs exceptionnels en cas de crise grave et exceptionnelle. Lors de la rédaction originelle du texte constitutionnel, des voix se sont élevées contre l'article 16 considéré comme « liberticide ». Sa mise en œuvre unique du 23 avril au 29 septembre 1961 a également suscité de nombreuses critiques. C'est à la suite du putsch de quatre généraux en Algérie que le général de Gaulle a décidé d'utiliser ses pleins pouvoirs de crise. Or, quelques jours à peine après la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution, les pouvoirs publics avaient retrouvé un fonctionnement normal. La durée de son application a donc été abusivement prolongée. La majeure partie de la période a en fait été utilisée par le président de la République pour créer les outils juridiques (par exemple, des tribunaux d'exception) lui permettant d'assurer le retour de l'ordre en Algérie.

De plus, la décision de recourir à l'article 16 et les actes législatifs du Président pendant sa mise en œuvre ne font l'objet d'aucun contrôle juridictionnel. Le Conseil d'État (*CE, 2 mars 1962, Rubin de Servens*) a considéré que la décision présidentielle de mettre en œuvre l'article 16 était un « acte de Gouvernement », insusceptible de recours juridictionnel. Il a également souligné qu'il ne pouvait être saisi que de recours contre des mesures relevant du domaine réglementaire. Dès lors, une mesure prise dans le cadre de l'article 16, relevant du domaine législatif, et violant les libertés fondamentales, ne peut être déférée à aucun juge. Les détracteurs du Général de Gaulle ont donc toujours critiqué cette disposition constitutionnelle.

2 - « La France du Général de Gaulle », une démocratie selon ses défenseurs

Aux arguments exposés précédemment, les défenseurs « de la France du Général de Gaulle » considèrent qu'à la lumière de la Constitution et des textes fondateurs, ce serait plutôt un régime politique dans lequel les pleins pouvoirs présidentiels sont encadrés (A), reposant sur des fondements démocratiques (B).

A) Des pleins pouvoirs présidentiels encadrés par la Constitution

En premier lieu, il convient de rappeler que le constituant de 1958 a prévu que la compétence exercée au titre de l'article 16 de la Constitution soit soumise à des conditions de fond et de forme. Les deux premières conditions de fond sont cumula-

tives. Il faut, d'une part, que les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux de la France soient menacées de manière grave et immédiate. Il faut, d'autre part, que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics soit interrompu. Une fois ces conditions réunies, le Président peut prendre les mesures qui s'imposent. Mais, et c'est la troisième condition, ces mesures doivent avoir pour objectif d'assurer aux pouvoirs publics, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. À cela s'ajoutent plusieurs conditions de forme. Le président de la République doit d'abord consulter officiellement le Premier ministre, le président de chacune des deux assemblées et le Conseil constitutionnel. Ensuite, il doit informer le pays de la mise en œuvre de l'article 16. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel doit être consulté au sujet de chacune des mesures prises par le Président dans ce cadre. Le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute durant la période de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels. En outre, le Président ne peut réviser la Constitution, ce qui est implicitement contenu dans l'article 16 qui ne lui accorde des pouvoirs que pour rétablir « les pouvoirs publics constitutionnels ». L'article 89 sur la révision de la Constitution précise, quant à lui, qu'« aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ».

Par ailleurs, il convient de souligner que si le Programme commun de la gauche, signé en 1972, prévoyait la suppression de cette disposition, en revanche, elle ne figurait pas parmi les 110 propositions de François Mitterrand en 1981. Pourtant, lorsque le Gouvernement Bérégozov, en 1993, déposa un projet de réforme constitutionnelle sur le bureau du Sénat, l'abrogation de l'article 16 était prévue, mais la réforme n'a pas abouti en raison du changement de majorité parlementaire. Enfin, de manière plus nuancée, et probablement plus réaliste, la « Commission Vedel » réunie par François Mitterrand en 1992, fit une intéressante proposition. En effet, il lui paraissait indispensable de préciser comment se termine la période d'application de l'article 16, afin d'éviter un exercice abusivement long de cette disposition. Le président était le seul à pouvoir demander au Conseil constitutionnel de constater que les conditions d'application des pouvoirs de crise ne sont plus réunies. La Commission Vedel proposait que le président du Sénat et celui de l'Assemblée nationale puissent également, par une demande conjointe, saisir le Conseil aux mêmes fins.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 reprend la proposition du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, présidé par Édouard Balladur. Il instaure un contrôle démocratique sur la durée de l'application de l'article 16 qui ne peut plus être le « fait du prince »,

ce qui permet aussi d'atténuer fortement le caractère éventuellement « liberticide » que lui reprochaient ses adversaires. Désormais, après trente jours d'application, le Conseil constitutionnel, saisi par le président d'une des deux assemblées ou par soixante députés ou sénateurs, doit se prononcer par un avis public pour examiner si les conditions d'application des pouvoirs de crise sont toujours réunies. Le Conseil se prononce de plein droit au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà.

B) Les fondements démocratiques du régime mis en place en 1958

Si les conditions troubles qui interrompent la « traversée du désert » du général de Gaulle ont amené certains de ses opposants à y voir un coup d'État, à l'image de François Mitterrand, reste que la Constitution de la V^e République mise en place en 1958 est éminemment démocratique dans ses fondements, comme le symbolise son article 2 qui dispose « *son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ».

Après s'être déclaré prêt à « assumer les pouvoirs de la République », le 19 mai 1958, à l'hôtel d'Orsay, le général de Gaulle organise une conférence de presse pour indiquer qu'il refuse de recevoir le pouvoir des frondeurs, suite au putsch des généraux. Par rapport aux arguments de ses détracteurs, un journaliste ose poser la question suivante : « Est-ce que vous garantiriez les libertés publiques fondamentales ? » La réponse est la suivante : « Est-ce que j'ai déjà attenté aux libertés publiques fondamentales ? Je les ai rétablies. Et y ai-je une seconde attenté jamais ? Pourquoi voulez-vous qu'à 67 ans je commence une carrière de dictateur ! ». L'opinion publique est conquise. Coty fait donc appel au « plus illustre des Français » pour diriger le Gouvernement le 25 mai 1958.

Il convient de rappeler que la loi du 3 juin 1958 qui a autorisé le Général de Gaulle à élaborer une nouvelle constitution, par dérogation aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946 relatif à la procédure de révision sous la IV^e République, fixe un cadre démocratique dans un souci de protéger le régime parlementaire et les prérogatives du Parlement. En effet, le projet de loi constitutionnelle doit respecter des principes fondamentaux et des conditions de forme.

Par exemple, il est précisé, au titre du premier principe fondamental, que seul le suffrage universel est la source du pouvoir. Le suffrage universel est donc aux fondements des nouvelles institutions de la V^e République. L'article 3 de la Constitution de 1958

dispose « le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ». Par exemple, les députés sont élus au suffrage universel direct, pour un mandat de cinq ans renouvelable, en vertu de l'article 24 de la Constitution. De même, les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect. Enfin, depuis la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962, et la modification des articles 6 et 7 de la Constitution, le président de la République est élu au suffrage universel direct. Ces dispositions tendent à démontrer que la vision des institutions de la V^e République de Dolorès est erronée puisqu'une dictature induit généralement un exercice autoritaire du pouvoir sans véritable participation du peuple, or l'usage du suffrage universel direct, sous la V^e République, tend à démontrer le contraire.

Par ailleurs, au titre du deuxième et du troisième principe, il est indiqué que le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions. Et le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement. Michel Debré, lors de la présentation du projet constitutionnel devant le Conseil d'État, le 27 août 1958, a insisté sur le respect de ces conditions. Il a, par ailleurs, clairement précisé les intentions des rédacteurs de la nouvelle Constitution dont le but était de rompre avec l'instabilité ministérielle caractéristique du régime d'assemblée, sans pour autant instituer un régime présidentiel : « à la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs : un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un Gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté ». Le régime mis en place en 1958 est donc bien un régime parlementaire. En effet, l'article 50 de la Constitution pose clairement le principe de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Il impose sa démission en cas d'adoption par celle-ci d'une motion de censure ou de vote négatif sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. De plus, le texte ne prévoit pas de séparation stricte des pouvoirs : le Gouvernement dispose de l'initiative législative ; l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement ; le chef de l'État dispose du pouvoir de dissoudre cette chambre.

Enfin, il est indiqué, au titre des conditions de forme, que le projet de loi constitutionnelle doit être soumis au référendum. La V^e République a donc réhabilité le recours à ce procédé démocratique. Convient-il de rappeler que l'article 3 de la Constitution dis-

pose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Par exemple, la procédure de révision, définie à l'article 89 de la Constitution, prévoit que les révisions initiées par le président de la République peuvent être approuvées par référendum. Par contre, la révision doit être obligatoirement approuvée par référendum lorsqu'il s'agit d'une proposition de révision constitutionnelle. En matière législative, l'article 11 de la Constitution est un pouvoir non contresigné du président de la République lui permettant de soumettre directement un projet de loi au peuple. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 prévoit même une procédure de référendum d'initiative partagée qui permet à une minorité de parlementaires et une proportion significative d'électeurs de s'exprimer sur un sujet relevant de l'un des domaines visés à l'article 11 de la Constitution.

Jusqu'en 1958, le référendum a inspiré en France une certaine méfiance, en raison de la dérive plébiscitaire de la pratique référendaire sous les deux Empires. Si par le référendum, il est demandé au peuple d'approuver ou de rejeter un texte, par le plébiscite, un homme politique demande au peuple d'approuver ou de désapprouver sa politique et sa personne. Le plébiscite peut être « masqué », ce qui signifie que c'est bien un texte que l'on soumet au peuple, faisant croire à un référendum, derrière lequel se cache en fait un homme qui s'engage dans une opération plébiscitaire. Cette dérive plébiscitaire a souvent été reprochée au Général de Gaulle par ses détracteurs. Il convient de rappeler que les questions posées, aussi bien en 1961, qu'en 1962 ou en 1969, portent incontestablement sur l'adoption d'un texte. Cependant, à chaque utilisation de l'article 11 de la Constitution, le président de la République a indiqué clairement soit que la question l'engageait directement soit que de la réponse dépendrait son maintien à la tête de l'État ou sa démission. Ces déclarations et la démission du général de Gaulle en 1969 montrent nettement le caractère plébiscitaire qu'il a entendu donner à ces consultations populaires. À l'inverse, depuis le référendum organisé en 2005 sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe, il est évident que le caractère plébiscitaire du référendum a fini par disparaître en France. En effet, à partir du moment où le « non » l'a emporté, et où le président de la République, favorable au « oui », n'a pas démissionné, alors même qu'une partie des défenseurs du « non » était sans doute destinée à marquer le désaccord des électeurs avec sa politique, ce n'est plus un plébiscite mais réellement un référendum.

12

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 40 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Les pouvoirs contresignés du président de la République*
- 2) *L'irresponsabilité politique du chef de l'État sous la V^e République*
- 3) *Parrainages et élection présidentielle depuis 40 ans en France*
- 4) *Les pouvoirs exceptionnels du chef de l'État sous la V^e République*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
VINCENT DELVAL**

Question n° 1 : Les pouvoirs contresignés du président de la République

L'article 19 de la Constitution vient préciser quels sont les pouvoirs du président de la République qui impliquent le contresigning du Premier ministre, et le cas échéant des ministres responsables. Ces pouvoirs contresignés correspondent aux missions classiques du chef de l'État avec d'une part, les compétences relatives à l'arbitrage entre les différents pouvoirs constitutionnels, et d'autre part, les compétences relatives à la garantie de la continuité de l'État, du respect de la Constitution et des relations internationales.

En sa qualité d'arbitre, le président de la République veille au bon fonctionnement des institutions et des relations entre les différents pouvoirs constitutionnels. Il est notamment le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64, Const.). S'il ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (art. 65, Const.), il conserve toutefois l'exercice du droit de grâce au seul titre individuel (art. 17, Const.). Concernant ses pouvoirs en relation avec le Gouvernement, le président de la République nomme les ministres et met fin à leurs fonctions, sur proposition du Premier ministre (art. 8, Const.). Cette faculté, essentielle en période de fait majoritaire, lui permet également d'être associé au choix des membres du Gouvernement en période de cohabitation. Le chef de l'État dispose également d'un pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires de l'État (art. 13, Const.) bien que celui-ci ait été encadré depuis 2008. Par ailleurs, le président de la République « *signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres* » conformément aux articles 13 et 38 de la Constitution. À la question de savoir s'il s'agit d'une compétence liée, François Mitterrand a répondu par la pratique en refusant de signer, en 1986, trois ordonnances du Gouvernement de Jacques Chirac, forçant celui-ci à passer par la procédure législative classique. Enfin, concernant ses pouvoirs en relation avec le Parlement, le président de la République ouvre et clôt les sessions extraordinaires du Parlement (art. 30, Const.) et « *promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée* » (art. 10, al. 1, Const.), délai plaçant le chef de l'État dans une situation de compétence liée que la saisine du Conseil constitutionnel peut toutefois interrompre.

Outre sa qualité d'arbitre, le président de la République est le garant de la continuité de l'État, du respect de la Constitution et des relations internationales. En qualité de gardien de la Constitution, le chef de l'État peut initier une révision constitutionnelle sur proposition du Premier ministre (art. 89, Const.) en disposant du choix de l'adoption définitive entre la voie parlementaire, devant le Congrès, et la voie référendaire, devant le peuple. À ce jour, la seule révision constitutionnelle approuvée par référendum (art. 89, Const.), est celle initiée d'un commun accord par Jacques Chirac et Lionel Jospin, le 2 octobre 2000, sur le quinquennat. Dans le domaine diplomatique, le chef de l'État « *accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires* » (art. 14, Const.) et, surtout, signe les traités (art. 52, Const.) et les ratifie (art. 53, Const.), le cas échéant après approbation des parlementaires. Enfin, dans le domaine de la défense, le président de la République, comme l'indique l'article 15 de la Constitution, « *est le chef des armées* ». Depuis 2008, il s'agit d'un domaine de compétences plus que jamais partagé : outre le Gouvernement, qui dispose de la force armée (art. 20,

Const.), le Parlement est également impliqué puisqu'il doit être informé dans les trois jours suivant une intervention armée à l'étranger, et donner son accord lorsque l'intervention excède un délai de quatre mois (art. 35, Const.).

Question n° 2 : L'irresponsabilité politique du Chef de l'État sous la V^e République

La responsabilité politique d'un organe institutionnel se traduit dans la possibilité pour un autre organe institutionnel ou pour le peuple, de remettre en cause son mandat en cas de désaccord ou de perte de confiance. En France, le président de la République bénéficie, par principe, comme dans tout régime parlementaire, d'une irresponsabilité politique, le Gouvernement assurant, à sa place, la responsabilité de la politique menée devant le Parlement (art. 20, Const.). Néanmoins, si le choix de cette irresponsabilité politique, retenue sous les III^e et IV^e Républiques, était justifié par la faiblesse politique du chef de l'État à l'époque, et d'autant plus après la crise du 16 mai 1877, elle peut paraître inadéquate sous la V^e République alors que le président de la République exerce une réelle fonction dirigeante à la tête de l'Exécutif.

Représentant du peuple et de la Nation, élu au suffrage universel direct depuis 1962, le président de la République ne peut être, de ce fait, responsable politiquement que devant d'autres représentants du peuple sans légitimité supérieure. L'Assemblée nationale, seul organe constitutionnel en mesure d'assurer cet éventuel contrôle politique, ne dispose pas constitutionnellement de cette compétence. Ainsi, l'article 18 de la Constitution offre au président de la République la possibilité de prendre la parole devant les parlementaires réunis à Versailles, mais ceux-ci ne peuvent pas se prononcer par un vote à l'issue de l'intervention présidentielle, ni débattre en la présence du chef de l'État dans l'hémicycle.

Dans le cadre constitutionnel défini en 1958, le président de la République est irresponsable devant le Parlement. Les importantes attributions présidentielles n'ont pas conduit à la possible mise en jeu de la responsabilité politique du président de la République. Outre les pouvoirs impliquant l'exercice d'un contreseing, ses prérogatives consistent, à l'exception de celles qui figurent à l'article 16 de la Constitution, à un rôle d'arbitre, de garant, et à solliciter d'autres organes (art. 54 et art. 61, Const.), des personnalités appelées à occuper des fonctions (art. 8, Const.) ou le corps électoral (art. 11, Const.). Enfin, suite aux travaux du Comité Balladur (*propositions n° 1, 2, 3 et 4*), le Président Sarkozy avait envisagé de modifier l'article 5 de la Constitution et de faire du chef de l'État le titulaire du pouvoir de détermination de la politique de la Nation, le Gouvernement la mettant en œuvre. Institutionnellement intenable - en l'absence de modification de l'article 49 de la Constitution, le Gouvernement aurait

été responsable d'une politique dont il n'aurait pas eu la maîtrise - cette proposition a été abandonnée.

Néanmoins, certains mécanismes institutionnels tendent à atténuer cette irresponsabilité politique. En premier lieu, si le président de la République est irresponsable politiquement, le Gouvernement qui met en œuvre ses choix politiques l'est devant les parlementaires. Renvoyer le Gouvernement serait la manifestation d'une désapprobation à l'égard de la politique présidentielle. La dissolution, comme ce fut le cas en 1962, permettrait alors au peuple d'arbitrer le conflit politique. En second lieu, il existe une responsabilité informelle constituée par les sanctions électorales de la politique menée par le président de la République, si celui-ci subit un désaveu indirect de la part des électeurs aux élections locales ou européennes, comme en 1977, 1983, 2008 et 2014. En outre, le référendum peut permettre au président de la République de mesurer l'adhésion populaire à sa politique. Toutefois, à l'inverse du Général De Gaulle qui engageait sa responsabilité devant le peuple à cette occasion, les présidents de la ^v^e République se sont bien gardés de cette évaluation en dissociant leur crédit politique du résultat du référendum. Enfin, la réunion du Parlement en Haute Cour pour « destituer », et non plus « juger », le président de la République (art. 68, Const.) peut être considérée comme une forme de « responsabilité politique » du président de la République, si on se réfère au rapport de la commission présidée par Pierre Avril en 2002 selon lequel « *il a donc paru plus sain, à la fois pour la justice et pour la politique, de distinguer les deux registres et de situer d'abord la responsabilité du chef de l'État dans le registre politique* ».

Question n° 3 : Parrainages et élection présidentielle depuis 40 ans en France

Lorsque l'élection du président de la République au suffrage universel direct a été instaurée en 1962, la nécessité de prévenir les candidatures fantaisistes par un « filtrage » adéquat s'est imposée naturellement. La loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 a établi un système de parrainages auprès des titulaires de mandat électif afin d'encadrer le nombre de candidats à l'élection (art. 3). Ainsi, outre l'obligation de satisfaire aux conditions générales d'éligibilité, chaque candidat à l'élection présidentielle devait recueillir le soutien de 100 citoyens titulaires d'un mandat électif de la nature de ceux retenus pour les élections sénatoriales. Confronté aux expériences des premières élections de 1965, 1969 et 1974, ce système a fait apparaître l'acuité des problèmes d'organisation posés par la multiplication des candidatures et a conduit le Conseil constitutionnel à proposer un filtrage plus strict. La loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 a augmenté considérablement le nombre de soutiens nécessaires.

Désormais, pour être candidat à l'élection présidentielle, il faut avoir obtenu 500 signatures émanant « *d'élus d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer différents sans dépasser un dixième, soit 50 pour un même département ou une même collectivité* ». En outre, chaque élu est « *libre de sa décision* » de donner ou non un parrainage et de le donner au candidat de son choix, mais « *il ne peut donner qu'un seul parrainage pour un seul candidat par élection présidentielle* ».

Le système des parrainages fait l'objet depuis longtemps de vives critiques de la part des petits partis politiques généralement situés aux extrémités du champ politique, et ce pour deux raisons principales. La première, d'ordre quantitative, est liée à la difficulté de réunir le soutien de 500 élus. De fait, une implantation locale des candidats est souvent nécessaire afin de bénéficier de ces soutiens, implantation qu'ont difficilement les petits partis. La seconde, d'ordre qualitative, est adressée à l'égard de la publication au Journal officiel par le Conseil constitutionnel, au moins huit jours avant le 1^{er} tour du scrutin, d'une liste de 500 parrains, tirés au sort parmi les présentations validées de chaque candidat. A ce titre, le Conseil constitutionnel (Cons. const., 21 févr. 2012, *Mme Marine Le Pen*, déc. n° 2012-233 QPC) a récemment considéré que le système des 500 parrainages ne méconnaît pas les principes d'égalité et de secret du suffrage (*consid. n° 5*). De même, la publicité des choix de présentation des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens élus habilités ne méconnaît pas le pluralisme des courants d'idées et d'opinions car le législateur a entendu favoriser la transparence de la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle.

Face aux critiques, plusieurs propositions de réforme ont été envisagées. L'une d'elles (*proposition de loi du sénateur J. L. Masson enregistrée le 7 octobre 2011*) est la dispense de parrainages pour les partis ayant obtenu au moins 5 % des voix au premier tour d'une élection précédente. Cette réforme aurait pour mérite de « reporter » les éventuels parrains sur d'autres candidatures. Une autre, proposée par le Comité Balladur en 2007, suggère la suppression des parrainages au profit d'une présélection des candidats à bulletin secret par un collège électoral de 100 000 élus incluant des délégués des conseillers municipaux (*proposition n° 15*). Enfin, l'ancien Premier ministre a également suggéré qu'un candidat puisse se faire parrainer par un certain pourcentage de citoyens qui lui apporteraient leur signature sur Internet. Cette proposition a été reprise en 2012 par la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin : 150 000 signatures populaires suffiraient à parrainer un candidat (*proposition n° 1*). Sur le plan de l'efficacité, cette commission a veillé à définir des modalités du parrainage citoyen qui permettraient d'obtenir un

effet de filtrage comparable à celui du système actuel. Pour l'instant, aucune de ces propositions n'a abouti. Si la légitimité du dispositif actuel est, aujourd'hui, contestable, il a globalement permis de prévenir les dérives auxquelles il vise à faire obstacle.

Question n° 4 : Les pouvoirs exceptionnels du chef de l'État sous la V^e République

Par son arrêt Heyriès du 28 juin 1918, le Conseil d'État admet pour la première fois qu'en période de crise, et *a fortiori* en période de guerre, la puissance publique dispose de pouvoirs particulièrement étendus afin d'assurer la continuité des services publics. Cette théorie dite des circonstances exceptionnelles a inspiré les rédacteurs de l'article 16 de la Constitution de 1958. Cette disposition constitutionnelle, à titre exceptionnel et transitoire, permet ainsi au chef de l'État de concentrer tous les pouvoirs. Qualifiée de « *dictature de salut public* » par le Pr. Jean Gicquel, cette disposition constitutionnelle constitue l'un des points les plus controversés de la Constitution de la V^e République. La révision constitutionnelle de 2008 a encadré cette procédure particulière.

Pour recourir à l'article 16 de la Constitution, le président de la République doit réunir deux conditions de fond. Les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux doivent être menacées d'une manière grave et immédiate et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels doit être interrompu. La réunion de ces deux conditions, que seul le président de la République apprécie - le recours à l'article 16 de la Constitution est un acte de gouvernement (CE, 2 mars 1962, *Rubin de Servens*) - peut ne pas être totalement dénuée de subjectivité.

À celles-ci s'ajoutent deux conditions de forme peu contraignantes que sont l'information à la Nation par un message et la consultation du Premier ministre, des présidents des assemblées parlementaires et du Conseil constitutionnel, ce dernier rendant un avis motivé et publié.

Une fois l'article 16 de la Constitution mis en œuvre, le président de la République exerce les pleins pouvoirs, en prenant « *les mesures exigées par les circonstances* », dans les domaines du pouvoir exécutif et législatif. La Constitution précise toutefois que ces mesures « *doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ».

L'article 16 a été utilisé à une seule reprise sous la V^e République, par le général De Gaulle, entre le 23 avril et le 29 septembre 1961. Si les conditions de mise en œuvre ont été respectées, le maintien du dispositif au-delà du terme du *putsch des géné-*

raux a été vivement critiqué par l'opposition de l'époque. L'utilisation de l'article 16 de la Constitution n'est pas limitée dans le temps, et, jusqu'en 2008, le président de la République était le seul à apprécier le moment d'y mettre un terme. Néanmoins, certaines garanties, prévues à l'origine ou depuis 2008, constituent des garde-fous afin d'en encadrer les dérives. Lors de l'application des pouvoirs exceptionnels, la révision de la Constitution est interdite (*Cons. const., déc. n° 92-312 DC, 2 septembre 1992, consid. 19*), et le Parlement se réunit de plein droit. Depuis 2008, après 30 jours d'exercice, le Conseil constitutionnel peut également être saisi afin de vérifier si les conditions d'utilisation du recours à l'article 16 de la Constitution sont toujours réunies. Celui-ci rend un avis public dans les plus brefs délais, et peut procéder de sa propre initiative à cette vérification au-delà de 60 jours. Enfin, le recours à l'article 16 de la Constitution doit se faire en filigrane de la lecture du nouvel article 68 de la Constitution. En cas d'abus de la part du président de la République, les parlementaires peuvent mettre en jeu à son égard la procédure de destitution pour « *manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat* ». L'interdiction de dissoudre l'Assemblée nationale durant la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution permettrait alors aux parlementaires de mener à bien cette procédure de destitution du président de la République.

13

COMMENTAIRE DE TEXTE

Commentez le texte suivant :

« Le Premier ministre a-t-il l'intention de partir en guerre contre le président de la République ?

Ce n'est pas ce que j'ai dit (...) leurs rapports sont excellents (...) leurs indices de popularité sont parallèles, positifs, orientés vers la hausse. Tout va bien... pour l'instant ! C'est ce que l'on appelle l'état de grâce. Le Président fait tout, est partout, gère tout. Il est omniprésent (...). C'est un communicateur génial. Pour l'instant, le Premier ministre accepte sans broncher, il ne peut d'ailleurs faire autrement. Le Président ne lui laisse aucune liberté d'action et, de ce fait, il n'a aucune autorité sur la majorité. Mais tu sais, en politique, ce qui est vrai un jour ne l'est plus forcément le lendemain. Il faut tout prévoir, et l'in vraisemblable devient un jour réalité. »

Jean-Louis Debré, *Quand les brochets font courir les carpes*, Fayard, 2008

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

« *Je veux être un Président (...) qui ne veut pas être président de tout, chef de tout et en définitive responsable de rien. Moi président de la République, je ne serai pas le chef de la majorité, je ne recevrai pas les parlementaires de la majorité à l'Élysée. Moi président de la République, je ne traiterai pas mon Premier ministre de collaborateur* ». L'anaphore prononcée le 2 mai 2012 par François Hollande, au cours du débat télévisé de l'entre-deux-tours l'opposant à Nicolas Sarkozy, lors de l'élection présidentielle française de 2012, témoigne de sa volonté de rompre avec la pratique du précédent quinquennat, d'être un « président normal » et de rééquilibrer les relations entre le président de la République et son Premier ministre. En guise de réponse, son adversaire lui répond la formule suivante « *Je vais vous dire, la fonction d'un président de la République, ce n'est pas une fonction normale (...) Pour postuler à cette fonction, je ne pense pas que le général de Gaulle, François Mitterrand, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Chirac, Georges Pompidou, c'étaient à proprement parler des hommes normaux* ». Par cette formule, il considère, à la différence de François Hollande, que le chef de l'État a toujours l'ascendant sur son Premier ministre sous la V^e République. Lors de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle rappelle que « *le Président est l'homme de la nation, il est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État et le Premier ministre le seconde* ». Lors d'un entretien télévisé du 9 décembre 1981, François Mitterrand considère que « le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le président de la République ». Mais cet échange entre les deux hommes fait écho à une formule prononcée par Nicolas Sarkozy au début de son quinquennat, lors du discours d'Épinal du 12 juillet 2007 : « *Je souhaite que le président de la République gouverne* », qui s'est traduite, en pratique, par une hyper-présidentialisation qui lui a été reprochée par ses détracteurs.

Or c'est bien de cela dont il est question dans cet extrait littéraire rédigé par Jean-Louis Debré où ce dernier fait dire à l'un de ses personnages que « *le Président fait tout, est partout, gère tout* ». Ces formules sont extraites du deuxième roman policier du Président du Conseil constitutionnel, intitulé *Quand les brochets font courir les carpes* (Fayard, 2008), où il dévoile finalement une intrigue policière jamais loin des

coulisses politiques. On y reconnaît, en creux, nombre de figures de la majorité et de l'opposition de l'époque. Fort de sa connaissance des coulisses politiques de la V^e République, l'ancien président de l'Assemblée nationale nous invite à suivre son héros dans les allées du pouvoir et leurs bas-côtés. Il ne faut pas oublier que le romancier du Palais-Royal a été auparavant un personnage politique de premier plan : député de l'Eure dès 1986, ministre de l'Intérieur sous Jacques Chirac puis Président de l'Assemblée nationale de 2002 à 2007 avant d'être placé à la tête du Conseil constitutionnel depuis 2007. Dans son premier roman policier, *Le Curieux*, paru en 1986, il avait donné à l'un de ses personnages, une prostituée, le nom de Josiane Baladur, avec un seul « l », provoquant une froide colère de l'ancien Premier ministre. Par ses livres, Jean-Louis Debré raconte ce qu'il ne peut dire tout haut, et il semblerait que ce deuxième polar soit l'occasion pour lui de placer la présidence de la République dans son viseur. L'histoire est la suivante : dans les jardins du Palais-Royal, une jeune femme oublie un document sur une chaise. Le narrateur est tenté de la suivre pour le lui remettre, trouvant là un prétexte idéal pour entamer la conversation. Mais un homme s'en empare et disparaît. Rien d'extraordinaire sauf que, quelques jours plus tard, la mystérieuse inconnue entre au Gouvernement et fait parler d'elle... Ce qui donne parfois des échanges intéressants sur la pratique des institutions de la V^e République, dont il est question dans le présent extrait.

Avant de revenir sur le contenu de cet échange, il est intéressant de se pencher sur le titre du roman de Jean-Louis Debré : *Quand les brochets font courir les carpes*. Il fait nécessairement écho à la célèbre formule de Talleyrand où il s'amuse en considérant que « *la politique est un étang où les brochets font courir les carpes* ». En comparant l'arène politique à un étang et les personnages politiques à des poissons, Talleyrand démontre que le milieu politique est un monde devenu fou, qui tourne en vase clôt, dans lequel s'affronte les plus puissants, peu nombreux, les brochets, véritables prédateurs, sorte de glouton dévorant tout ce qui se présente à sa portée, et les plus faibles, plus nombreux, qui sont de véritables carpes, qui « courent », au lieu de nager, et qui sont réduits au silence, soumis aux ordres des brochets.

À en croire cet intitulé, telle serait l'illustration qu'il faut se faire des relations au sein de l'Exécutif sous la V^e République. Le président de la République serait ainsi le « brochet », le personnage « clef » des institutions de la V^e République et le Premier ministre et les ministres ne seraient que de véritables « carpes », silencieuses et soumises aux ordres du « brochet ». Cette image peut donc susciter l'interrogation. Cette citation de Talleyrand reflète-t-elle la réalité des relations entre le président de la République et son Gouvernement sous la V^e République ? La nature de ces rapports varie selon que

l'on s'intéresse à l'intention des constituants, à la lettre de la même de la Constitution, ou à la pratique institutionnelle. Comme l'affirmait le Général de Gaulle, lors de sa conférence de presse de 1964, « *une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* ». Il convient de rappeler que l'article 5 de la Constitution dispose que « *le président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* ». Ces dispositions constitutionnelles font du chef de l'État un arbitre, placé au-dessus des partis politiques. Par ailleurs, l'article 20 de la Constitution dispose que « *le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Si en théorie, les dispositions constitutionnelles font mentir la formule de Talleyrand, en pratique, le fait que la détermination et la conduite de la politique de la Nation relève davantage du président de la République que du Premier ministre, donne raison à la réplique donnée par le personnage imaginé par Jean-Louis Debré. En effet, cet extrait démontre que sous la V^e République, le Premier ministre peine à exister au sein de l'Exécutif bicéphale car « *le Président fait tout, est partout, gère tout* » (1) mais il faut garder à l'esprit qu'il conserve une liberté d'action selon la conjoncture politique car « *il faut tout prévoir, et l'invraisemblable devient un jour réalité* » (2).

1 · Le « brochet » domine « la carpe » qui accepte sans broncher

Malgré les nombreuses prérogatives accordées par la Constitution au chef du Gouvernement, la pratique des institutions de la V^e République révèle l'absence de dyarchie au sommet de l'État, mais plutôt une omniprésence du président de la République. Selon le personnage imaginé par Jean-Louis Debré, ce dernier lui fait dire que par rapport au Premier ministre « *le Président ne lui laisse aucune liberté d'action et, de ce fait, il n'a aucune autorité sur la majorité* », ce qui tend à montrer que le chef du Gouvernement est subordonné au président de la République (A). Et par la formule « *le Président fait tout, est partout, gère tout. Il est omniprésent* », Jean-Louis Debré veut renforcer ce sentiment selon lequel le « brochet » domine « la carpe » qui accepte sans broncher, ce qui laisse finalement penser que le chef de l'État se substitue même au chef du Gouvernement (B).

A) Un Premier ministre subordonné au président de la République

Dans cet extrait, Jean-Louis Debré laisse entendre que le Premier ministre est entièrement soumis au président de la République qui « *ne lui laisse aucune liberté d'action* ». Ce lien de subordination démontre bien l'absence de dyarchie au sommet de l'État sous la V^e République. Face à la puissance du président de la République, le Premier ministre semble être placé au second plan. Il convient de rappeler cette formule de Nicolas Sarkozy, prononcée au mois de mai 2007, « *le Premier ministre est un collaborateur, le patron c'est moi* » à laquelle François Hollande avait répliqué, lors du débat d'entre-deux-tours de l'élection présidentielle, « *Moi président de la République, je ne traiterai pas mon Premier ministre de collaborateur* ».

Malgré tout, les compétences du chef du Gouvernement dépendent étroitement de celles du président de la République. C'est le texte constitutionnel lui-même qui conduit à cette situation de « vassalisation » du Premier ministre envers le « monarque » républicain. Les règles relatives à la formation du Gouvernement illustrent de ce phénomène.

Selon les dispositions de l'article 8 de la Constitution, et de son premier alinéa, « *le président de la République nomme le Premier Ministre* ». Il s'agit d'un pouvoir non contresigné du président de la République. Sa marge de manœuvre est donc étendue bien que conditionnée par le respect de la majorité au Parlement. Cela démontre toute la liberté de choix dont dispose le président de la République, tout en tenant compte des circonstances politiques.

Mais ce qui est au cœur de la problématique des relations entre les deux hommes c'est davantage le pouvoir de révocation du Président sur le Premier ministre. C'est l'une des principales controverses sous la V^e République. Selon les dispositions de l'article 8 de la Constitution, le président de la République « *met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ». Cette formule signifie que le président de la République ne peut révoquer le chef du Gouvernement de sa propre initiative, et que le régime parlementaire de la V^e République est avant tout moniste.

Toutefois, en pratique, depuis la réforme constitutionnelle de 1962 qui a permis au président de la République d'être élu au suffrage universel direct, en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire, le président de la République domine son Premier ministre, et peut ainsi lui imposer de présenter sa

lettre de démission. C'est la raison pour laquelle, selon Jean-Louis Debré, « *le Premier ministre accepte sans broncher* » car il considère, au regard de la pratique, que le chef du Gouvernement « *ne peut d'ailleurs faire autrement* ». Selon le Général de Gaulle, lors de sa conférence de presse de 1964, le président de la République « *a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait (...) soit parce qu'il ne l'approuverait plus* ». Ainsi, un certain nombre de Premiers ministres ont ressenti ce lien de subordination, et lors de leur départ l'ont vécu comme un « licenciement » pour cause politique. Tel a été le cas de Georges Pompidou en 1968, de Jacques Chaban-Delmas en 1972, de Michel Rocard et d'Édith Cresson dans les années 1990. Il est d'ailleurs intéressant de lire leurs témoignages dans *L'enfer de Matignon* de Raphaëlle Bacqué (Albin Michel, 2008) qui est un voyage extraordinaire dans les couloirs de Matignon, raconté par ceux qui l'ont vécu.

B) Un président de la République qui se substitue au Premier ministre

Selon Jean-Louis Debré, le Premier ministre ne dispose « *d'aucune liberté d'action et, de ce fait, il n'a aucune autorité sur la majorité* ». Cette formule tend à démontrer qu'en pratique le président de la République se substitue au Premier ministre. Elle est renforcée par l'idée que le Président, selon lui, est « omniprésent », ce qui tend à effacer le rôle du Premier ministre.

Par exemple, depuis plusieurs mois la pratique présidentielle de François Hollande vis-à-vis de son Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, n'est pas sans évoquer celle de ses prédécesseurs. Les interventions du chef de l'État semblent en effet empiéter de plus en plus sur la marge de manœuvre du locataire de Matignon. Ainsi, et pour se conformer à la pratique politique depuis le début de la V^e République, en 2008 le comité Balladur avait préconisé, en vain, une modification de la lettre des articles 5 et 20 de la Constitution. À l'article 5 de la Constitution, qui, depuis 1958, fait du président de la République un « arbitre » au-dessus des partis politiques, il avait proposé d'ajouter la formule selon laquelle « *il définit la politique de la Nation* ». À l'article 20 de la Constitution, il avait suggéré de mentionner que « *le Gouvernement conduit la politique de la Nation* » alors que depuis 1958, il précise qu'il « *détermine et conduit la politique de la Nation* ». Plusieurs raisons expliquent cette évolution qui se traduit par un effacement du Premier ministre dans les faits.

En premier lieu, le président de la République a de « *l'autorité sur la majorité* » du fait de son mode de désignation, avec son élection au suffrage universel direct depuis 1962. Cette autorité a été renforcée en 2000 avec la mise en place du quinquennat

présidentiel et l'inversion du calendrier électoral. Cette réforme a accru l'implication du président de la République dans la vie politique et parlementaire, au détriment de sa fonction d'arbitrage et donc au détriment de la fonction du Premier ministre.

En second lieu, le président de la République « *ne lui laisse aucune liberté d'action* » du fait de l'ampleur des compétences qui lui sont dévolues par le texte constitutionnel. Il dispose d'importants pouvoirs non contresignés pour lesquels il n'a pas besoin du Premier ministre (article 16, etc.). Outre la nomination de ce dernier (art. 8 de la Constitution), tel est le cas, par exemple, en matière de droit de message et de déclaration présidentielle devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès (art. 18 de la Constitution). Il s'agit bien là d'un effacement du Premier ministre, au profit du président de la République, dans la mesure où le chef du Gouvernement dispose normalement d'une certaine exclusivité dans sa relation qu'il entretient avec les parlementaires. Grâce à cette nouvelle disposition constitutionnelle, le Président devient « *un communicateur génial* », pour continuer à séduire les députés et les sénateurs de sa majorité. Le Président Nicolas Sarkozy a fait usage pour la première fois de ce droit d'expression, le 22 juin 2009, pour présenter la seconde partie de son quinquennat. Par ailleurs, le chef de l'État est doté de prérogatives lui permettant de diriger le Gouvernement, comme la présidence du conseil des ministres, la signature des ordonnances. S'agissant des pouvoirs contresignés, qui impliquent une intervention du Premier ministre ou des ministres responsables, le président de la République joue de son influence politique pour que « *le Premier ministre accepte sans broncher* » et obtienne ainsi de lui une proposition de révision constitutionnelle, une proposition de nomination, de référendum, de décret, etc. En période de concordance des majorités, « *il ne peut d'ailleurs faire autrement* », du fait du risque de révocation qui pèse sur lui comme une épée de Damoclès au-dessus de sa tête. Mais comme le souligne Jean-Louis Debré avec prudence, « *il faut tout prévoir, et l'in vraisemblable devient un jour réalité* », car la Constitution offre au chef du Gouvernement de nombreuses ressources, ce qui signifie que la « carpe » peut un jour faire courir « le brochet » !

2 · Quand la « carpe » fait à son tour courir « le brochet »

À travers l'interrogation « *Le Premier ministre a-t-il l'intention de partir en guerre contre le président de la République ?* », une question vient immédiatement à l'esprit : le peut-il ? Oui car la constitution offre au Premier ministre des moyens d'action et en fait un pilier de l'exécution de la politique présidentielle (A). Selon Jean-Louis Debré, sous la V^e République, le retournement de situation politique est possible. Le retour au premier plan du Premier ministre n'est pas à exclure, car il a été déjà observé en

période de discordance des majorités présidentielle et parlementaire, le régime de la V^e République bascule alors du dualisme vers le monisme, ce que l'on appelle la cohabitation (B).

A) Le Premier ministre, un rouage essentiel au sein de l'Exécutif

Le présent extrait est relativement discret sur les compétences du chef du Gouvernement, ce qui ne signifie pas pour autant qu'elles soient inexistantes. En effet, la Constitution attribue un certain nombre de pouvoirs au Gouvernement et au Premier ministre. L'article 20 de la Constitution rappelle que le « *Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». Pour ce faire, il dispose « *de l'Administration et de la force armée* ». Toutefois, la marge de manœuvre dépend de l'influence exercée par le président de la République ou de l'influence politique du Premier ministre. En réalité tout dépend du Premier ministre que le Président décide de choisir.

C'est justement ce qu'il ressort de cette formule employée par Jean-Louis Debré lorsqu'il précise « *leurs rapports sont excellents (...) leurs indices de popularité sont parallèles, positifs, orientés vers la hausse. Tout va bien... pour l'instant !* ». Le risque de concurrence entre les deux personnages dépend justement de leur personnalité et du lien de confiance, ou de méfiance, entre eux.

Soit le président de la République fait appel à l'un de ses proches, dont il est assuré de la parfaite fidélité politique, le risque de vassalisation du Premier ministre est relativement grand car le risque de concurrence est relativement faible. Tel a été le cas de Michel Debré avec le Général de Gaulle, de Pierre Mauroy avec François Mitterrand, d'Alain Juppé avec Jacques Chirac, de François Fillon avec Nicolas Sarkozy et de Jean-Marc Ayrault avec François Hollande.

Soit, à l'inverse, le président de la République fait appel au leader d'un autre courant de sa majorité politique, préférant élargir son assise politique au risque d'un manque de loyauté du Premier ministre à son égard, une méfiance réciproque risque très certainement de s'installer entre les deux personnages, et le risque d'effacement du Premier ministre peut alors disparaître, en fonction de la conjoncture politique et de la personnalité du chef du Gouvernement. Par exemple, le Général de Gaulle écarte Georges Pompidou au profit de Maurice Couve de Murville. Tel a été le cas également en 1974 lorsque Valéry Giscard d'Estaing nomme comme Premier ministre Jacques Chirac, qui démissionne en 1976. Et dans les années 1990 entre François Mitterrand et Michel Rocard. Tel aurait pu être le cas si Nicolas Sarkozy avait nommé Jean-Louis Borloo à Matignon au lieu de reconduire François Fillon pour la seconde partie de son quinquennat.

Cette attention portée au choix du Premier ministre de la part du président de la République démontre qu'il demeure un rouage essentiel au sein de l'Exécutif du fait des compétences qu'il tient de la Constitution. Par exemple, il dispose d'un important pouvoir d'arbitrage sur ses ministres. Faut-il rappeler qu'il participe activement à la désignation des membres du Gouvernement. Par ailleurs il dispose d'importantes prérogatives dans le cadre de la procédure législative (droit d'amendement, etc.). En vertu de l'article 21 de la Constitution, « *le premier ministre assure l'exécution des lois et sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire* ». Généralement le Premier ministre dispose d'une relative autonomie sur les sujets sensibles et délicats, et impopulaires, notamment en matière de politique budgétaire et fiscale. Enfin, il peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale et demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale (article 49 de la Constitution). Par exemple, suite à sa victoire à l'élection présidentielle de 1969, Georges Pompidou nomme Jacques Chaban-Delmas Premier ministre en juin 1969. Le gouvernement Chaban-Delmas se retrouve fragilisé, par plusieurs affaires, dès janvier 1971. Le référendum de 1972 sur l'élargissement des Communautés européennes, marqué par une abstention record, fragilise un peu plus le Premier ministre. En mai 1972, il sollicite un vote de confiance de l'Assemblée nationale et obtient un fort soutien des députés (368 voix pour, 96 contre). Mais ce vote ne suffira pas, Georges Pompidou qui ne peut accepter que l'Assemblée nationale lui impose un Premier ministre, contraint Jacques Chaban-Delmas à la démission le 5 juillet 1972.

B) Le retour au premier plan du Premier ministre

En période de cohabitation, le fonctionnement de la V^e République se rapproche davantage du souhait des constituants originels, à savoir la mise en place d'un régime parlementaire moniste. C'est pourquoi Jean-Louis Debré rappelle et précise « *qu'il faut tout prévoir, et l'in vraisemblable devient un jour réalité* ». Le retour de la cohabitation est-il invraisemblable ?

Les défenseurs voient dans le quinquennat présidentiel un moyen d'éviter les périodes de cohabitation. Cette possibilité ne doit pas être écartée. Elle pourrait survenir en cas de démission ou de décès du président de la République, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, ou si les électeurs se prononcent différemment lors des élections présidentielles et législatives. Une telle situation n'est donc pas invraisemblable mais très certainement exceptionnelle. Toutefois, dans ces périodes, le Gouvernement retrouve sa véritable place et il « *détermine et conduit* » effectivement la politique de

la Nation comme le prévoit l'article 20 de la Constitution. En période de cohabitation, le Premier ministre dispose de toutes les armes qui lui sont offertes par la Constitution. Il convient de rappeler qu'il dispose de l'initiative des lois en vertu de l'article 39 de la Constitution. Convient-il de rappeler que la Constitution lui offre des moyens lui permettant « d'accélérer » au Parlement, et sans modifications excessives, les projets de loi qu'il lui soumet. Ces projets de loi seront adoptés sans difficultés particulières, le Premier ministre disposant d'une majorité à l'Assemblée nationale, pouvant ainsi se passer du Sénat, s'il ne dispose pas au sein de ce dernier d'une majorité favorable. Enfin, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire permettant de faire « exécuter » les lois nouvellement adoptées.

Pourtant, et c'est en cela que la V^e République est différente des régimes parlementaires classiques, même en période de cohabitation, le président de la République n'est pas totalement effacé. Il ne retrouve pas un simple rôle honorifique comme cela est le cas dans les régimes parlementaires monistes. L'existence de pouvoirs sans contreseing ministériel le maintient au cœur de l'Exécutif. Par exemple, son droit de dissolution, défini à l'article 12 de la Constitution, lui offre la maîtrise du temps de la cohabitation, pouvant, sauf dans l'année qui suit des élections anticipées, y mettre fin à tout moment. Par ailleurs, son élection au suffrage universel direct, combinée avec ses compétences nombreuses, lui offre une place de premier plan sur la scène internationale, et dans le domaine de la défense nationale. En revanche, le Président ne dispose plus de pouvoir de révocation sur le Premier ministre.

Au cours de cette période, il est fréquent que « *le Premier ministre (ait) l'intention de partir en guerre contre le président de la République* » avec l'élection présidentielle suivante pour objectif. Par exemple, la première cohabitation entre Jacques Chirac et François Mitterrand de 1986 à 1988 a été très conflictuelle dès lors qu'il était évident que les deux protagonistes en poste s'affronteraient lors de l'élection présidentielle de 1988. Par exemple, entre juillet et décembre 1986, le Président Mitterrand refuse de signer trois projets d'ordonnances présentées par le Gouvernement Chirac. De même, le président de la République refuse de nommer les ministres de la Défense et des Affaires étrangères proposés par Jacques Chirac au nom de la théorie du domaine réservé. La troisième cohabitation s'est présentée de manière très différente par rapport aux deux précédentes car elle a duré cinq ans. Le président de la République est sorti affaibli d'une dissolution à l'anglaise ratée. La cohabitation qui en a résulté a conduit à un effacement durable du chef de l'État avec un Premier ministre libre de gouverner comme il l'entendait, même parfois en matière de défense et de diplomatie. Le rôle du Premier ministre s'est trouvé ainsi renforcé au sein de l'exécutif bicéphale, comme dans un régime parlementaire à l'anglaise !

14

CAS PRATIQUE

Chargé de mission à l'Élysée, vous recevez un étudiant étranger, Candide, qui réalise un rapport de recherche sur les rapports au sein de l'Exécutif en France. Alors que vous vous trouvez dans le jardin de l'Élysée, le président de la République sort de ses appartements privés et laisse échapper un mouvement d'humeur, en jetant sèchement sur un banc l'édition du Monde du 8 avril 2014, en première page duquel est publié un dessin de Plantu. On y découvre Manuel Valls, devant les députés, lisant son discours de politique générale à l'Assemblée nationale : « Je ferai une politique de gauche ». François Hollande, placé à l'arrière-plan et tombant à la renverse, agrippé à la veste du Premier ministre, lui répond : « Mais qu'est-ce que tu racontes ? Ce n'est pas du tout ce qu'on a dit ! ». Après un petit moment de stupeur, l'étudiant sort de sa réserve et vous interroge sur les implications constitutionnelles de ce dessin. Répondez en 50 lignes au maximum aux questions posées par ses soins.

- 1. Pourquoi ce dessin a-t-il provoqué la colère du président de la République ? Quel est le problème ?*
- 2. Sous la V^e République « on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. », et pour cause, au sommet de la hiérarchie, c'est le président de la République. La V^e République, une « monarchie républicaine » ?*
- 3. Plantu laisse entendre que Manuel Valls détermine la politique de la Nation, sans tenir compte des consignes du président de la République. Qu'est-ce qui explique cette erreur du dessinateur ?*

4. Comment expliquez-vous la notoriété du président de la République ? Par le nom de sa compagne ?

5. Comment expliquez-vous l'effacement du président de la République en période de cohabitation ?

6. Or la France ne connaît pas de cohabitation actuellement. Plantu s'est-il donc bien trompé ?

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
LILYA AÏT MENGUELLET**

Question n° 1 : Pourquoi ce dessin a-t-il provoqué la colère du président de la République ? Quel est le problème ?

Le Premier ministre énonce une orientation politique qui manifestement ne correspond pas aux volontés du président de la République. La V^e République a instauré un exécutif bicéphale dont chacune des têtes détient des prérogatives importantes. Cette particularité pose un problème quant à la direction du navire : qui, du président de la République ou du Premier ministre, définit les actions politiques à mener ?

L'article 20 de la Constitution dispose que le Gouvernement conduit la politique de la Nation. Le Premier ministre dirigeant le Gouvernement, en vertu de l'article 21 de la Constitution, il ne semble pas absurde qu'il détermine les grandes lignes de la politique gouvernementale. Toutefois, la pratique des institutions de la V^e République laisse peu de doute sur l'identité de celui qui mène la danse. Le Général De Gaulle dans sa conférence de presse du 30 janvier 1964 explique très clairement que le Premier ministre est là pour le seconder et l'aider à définir la politique de la Nation. Il n'interprète par l'article 5 de la Constitution, qui fait du Président le garant de la continuité de l'État, comme le cantonnant à une mission d'arbitrage. Tous ses successeurs adop-

teront ce même point de vue. Si dans les régimes parlementaires classiques, le chef de l'État n'exerce pas de réel pouvoir politique (cf. III^e et IV^e Républiques en France), il en va autrement sous la V^e République qui confie au président de la République des pouvoirs qu'il peut exercer sans contreséing ministériel (art. 19, Const.). Par ailleurs l'élection du président de la République au suffrage universel direct lui donne, en particulier en période de concordance des majorités, une prééminence sur le Premier ministre. Le bicéphalisme de la V^e République se traduit donc par l'existence d'une dyarchie à la tête de l'Exécutif.

Question n° 2 : Sous la V^e République « on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. », et pour cause, au sommet de la hiérarchie, c'est le président de la République. La V^e République, une « monarchie républicaine » ?

En France, la République, et plus encore la V^e République, reste marquée par plusieurs siècles de traditions monarchiques. La fonction présidentielle, installée par la Constitution de 1848, permet au chef de l'État de la II^e République d'être élu au suffrage universel direct masculin, et de disposer de larges compétences, ressemblant ainsi à un monarque républicain. Tocqueville aura la formule suivante pour qualifier cette évolution où selon lui « nous avons conservé l'esprit de la monarchie en perdant le goût ». L'expérience de Louis Napoléon Bonaparte, qui s'est traduite par un coup d'État, explique les réticences républicaines ultérieures de 1962 à l'égard d'une élection présidentielle populaire, et la préférence pour le modèle des III^e et IV^e Républiques où le Président était « un roi sans couronne et sans force », selon l'expression du constitutionnaliste Léon Duguit.

On comprend que la réforme constitutionnelle de 1962, en instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel direct, en attribuant des pouvoirs dépassant largement ceux d'un simple arbitre, et en asseyant le principe de son irresponsabilité politique, ait fait du président de la République un monarque élu.

La longévité de l'exercice du pouvoir présidentiel par certains chefs d'État, comme le Général De Gaulle (10 ans), François Mitterrand (14 ans), et Jacques Chirac (12 ans), renforce l'image monarchique du président de la V^e République. Pour Maurice Duverger, le régime installé en 1958 est une monarchie dans la mesure où il ne saurait y avoir de dyarchie au sommet de l'État dans ce régime. La dyarchie est finalement un régime dans lequel le pouvoir exécutif est également réparti entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement. Sous la V^e République, il n'y a finalement qu'en période de cohabi-

tation, qui permet une lecture moniste du régime parlementaire, que l'on assiste à une répartition rééquilibrée du pouvoir entre le président de la République et le Premier ministre, bien différente de celle qui découle de la concordance des majorités. Pour autant, le régime installé en 1958 est bien une République dans la mesure où il n'y a pas de transmission héréditaire des fonctions exécutives au sommet de l'État (à la différence de la Monarchie), avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct depuis 1962. La Monarchie et la République sont donc deux notions antagonistes que l'histoire constitutionnelle française a expérimenté alternativement et conflictuellement jusqu'en 1875. Maurice Duverger a décidé de les réunir dans l'oxymore « monarchie républicaine », pour caractériser la V^e République, et régime réunissant des principes républicains et des traditions monarchiques françaises.

Effectivement, la pratique des institutions, tout au long de la V^e République, révèle qu'il existe en réalité une hiérarchie au sein de l'Exécutif, au profit du président de la République. Il ne saurait y avoir de divergence de points de vue entre les deux organes constitutionnels. C'est tout le sens du propos de Georges Pompidou, alors Premier ministre, lors du débat à l'Assemblée nationale le 24 avril 1964, lorsqu'il est attaqué par François Mitterrand et Paul Coste-Floret en raison de la conception gaullienne des institutions, qui ravale le rôle de Premier ministre à celui de simple exécutant des décisions adoptées par le président de la République. Georges Pompidou indique clairement que le régime ne peut fonctionner que s'il y a une « *large identité de vues* » entre les deux têtes de l'Exécutif. C'est d'ailleurs cette conception que retiendra François Mitterrand lui-même lorsqu'il sera élu en 1981, en opposition totale avec sa position très parlementariste de 1964.

Question n° 3 : Plantu laisse entendre que Manuel Valls détermine la politique de la Nation, sans tenir compte des consignes du président de la République. Qu'est-ce qui explique cette erreur du dessinateur selon vous ?

Selon l'article 5 de la Constitution, le chef de l'Etat est pour la grande part chargé chargé d'une fonction d'arbitrage, qui devrait lui interdire de prendre part au jeu politique. À bien y regarder, le président de la République n'est pas doté de pouvoirs importants. Il dispose pour l'essentiel de pouvoirs de nomination aux articles 8 et 13 de la Constitution. Il peut également solliciter d'autres organes constitutionnels, notamment le peuple, en matière de référendum (art. 11, Const.) et de dissolution (art. 12, Const.), et le Conseil constitutionnel dans le cadre du contrôle de constitutionnalité des traités (art. 54) et des lois (art. 61). La Constitution dispose clairement que la politique de la Nation est déterminée par le Gouvernement (art. 20, Const.). La

définition de la politique nationale se manifeste par l'adoption d'un certain nombre de normes, Or le Président dispose de pouvoirs normatifs relativement faibles. Il ne dispose d'aucun pouvoir d'initiative en matière législative et ne détient qu'un pouvoir réglementaire d'exception : la signature des décrets délibérés en Conseil des ministres et des ordonnances, prévue à l'article 13. Une des particularités du régime de la V^e République réside dans le défaut de délimitation claire entre le pouvoir réglementaire du président de la République et celui du Premier ministre. En effet, la Constitution ne précise pas la liste des décrets qui doivent être délibérés en conseil des ministres. En réalité, la répartition des compétences se fait au cas par cas. Le chef de l'État signe trois catégories de décrets : les décrets dont une loi prévoit qu'ils doivent être signés en conseil des ministres, les décrets intervenant dans une matière dont l'usage veut que le président de la République joue un rôle important (relations internationales, défense), et les décrets pour lesquels le président de la République considère qu'il lui appartient de les signer et qui sont donc inscrits à l'ordre du jour du conseil des ministres. Ce dernier élément révèle l'évolution des institutions, au profit du Chef de l'État sous la V^e République. Le Conseil d'État en a d'ailleurs pris acte. En effet, il a considéré (*CE, 10 sept. 1992, Meyet, Rec. Lebon p. 327*) que, lorsque le président de la République a signé un décret et qu'il est délibéré en conseil des ministres, celui-ci ne peut être modifié que dans les mêmes formes, avec la signature du chef de l'État après délibération en conseil des ministres. Cette jurisprudence prend acte de l'extension des compétences présidentielles réalisée depuis le début de la V^e République. L'inscription à l'ordre du jour du conseil des ministres est donc un enjeu important dans les rapports entre le président de la République et le Premier ministre.

Question n° 4 : Comment expliquez-vous la notoriété du président de la République ? Par le nom de sa compagne ?

En effet, en France, le président de la République occupe une place tout à fait originale pour un régime parlementaire. En règle générale, les chefs d'État des régimes parlementaires sont connus parce qu'il s'agit de têtes couronnées dont les histoires de famille régaler la presse (Élisabeth II au Royaume-Uni, Juan Carlos Ier en Espagne par exemple). Quant aux Présidents, peu de personnes les connaissent, sauf quelques initiés, y compris lorsqu'il s'agit des États voisins de la France comme l'Allemagne (Joachim Gauck) ou l'Italie (Giorgio Napolitano). En revanche, il est rare de rencontrer des personnes qui ignorent le nom du président de la République française, y compris à l'étranger. Et ce n'est pas nécessairement lié au nom de sa compagne !

Cette « notoriété » s'explique essentiellement par le mode d'élection du chef de l'État. Depuis 1962, il est élu au suffrage universel direct. Il dispose d'une légitimité très forte, qu'il peut aisément opposer à un Premier ministre qui, lui, est simplement nommé. C'est d'ailleurs le président de la République qui le nomme, comme le prévoit l'article 8 de la Constitution. Le Gouvernement entre en fonction dès lors qu'il est nommé et non pas lorsqu'il est investi par l'Assemblée Nationale. La grande légitimité du président de la République est également le fondement du pouvoir de révocation que les chefs d'États successifs se sont arrogés, en dépit de ce que prévoit la lettre de la Constitution de 1958. Plusieurs lettres de démission des Premiers ministres révèlent qu'ils ont en réalité répondu à la demande du président de la République en exercice. Seul Jacques Chirac a réellement démissionné de son propre chef au cours de l'été 1976, parce qu'il ne disposait « *pas des moyens [qu'il] estime aujourd'hui nécessaires pour assumer efficacement [ses] fonctions de Premier ministre* ». Il se plaignait par là du caractère envahissant du président de la République dans ses prérogatives.

Question n° 5 : Comment expliquez-vous l'effacement du président de la République en période de cohabitation ?

Il faut comprendre que la France a d'une part un président de la République élu par le peuple, directement ; et d'autre part, un Gouvernement qui tire sa légitimité du soutien que lui accorde l'Assemblée nationale, en application des articles 20, 49 et 50 de la Constitution et de la logique parlementaire du régime de la V^e République. D'un côté, un pouvoir accordé directement par le peuple ; de l'autre, une légitimité reçue par ricochet, de façon indirecte.

Et puis, quelle légitimité ! Certes, Assemblée nationale et président de la République sont tous deux élus au suffrage universel direct. Mais seul le second peut se targuer d'être élu dans une seule circonscription, au cours d'une seule et même élection, par l'ensemble des électeurs ! Les députés ont beau être « les représentants de la Nation », ils ne sont jamais élus que par une fraction du corps électoral, dans une circonscription parmi d'autres. En toute hypothèse, en période de concordance des majorités, difficile au Premier ministre de résister au président de la République.

C'est ce qui explique également l'effacement du président de la République lors des périodes de cohabitation !

Dans cette hypothèse, le président de la République ne dispose plus du soutien populaire. Les électeurs amènent au pouvoir des députés d'un bord politique opposé à

celui du chef de l'État. Le peuple souverain exprime un avis différent. C'est un désaveu pour le président de la République en exercice. Et une opportunité pour le Premier ministre, qui n'est plus soumis à la volonté du président de la République. Il exerce alors ses prérogatives plus librement et notamment en définissant les options politiques que le Gouvernement et le Parlement mettront en œuvre.

En réalité, la V^e République est un régime parlementaire avec différents curseurs possibles selon la situation politique dans laquelle se trouve le régime. Selon la lettre de la Constitution, et en période de cohabitation, la V^e République est un régime parlementaire moniste, avec un rôle d'arbitre dévolu au président de la République, et son effacement au profit de son Premier ministre, responsable devant le Parlement. En pratique, et en période de concordance des majorités présidentielle et législative, elle se transforme en régime parlementaire dualiste, avec un Gouvernement responsable devant le Parlement mais également devant le chef de l'État, qui devient davantage un capitaine qu'un arbitre.

Question n° 6 : Or la France ne connaît pas de cohabitation actuellement. Plantu s'est-il donc bien trompé ?

Pas du tout ! Il n'y a certes pas eu d'élections législatives au printemps 2014, mais des élections municipales. Il s'agit d'élections locales qui constituent une large victoire du camp politique opposé à celui du président de la République. La déroute électorale est telle qu'elle constitue un camouflet pour le président de la République. Les électeurs ont semble-t-il voulu manifester leur mécontentement vis-à-vis de la politique menée par le chef de l'État. Il sort donc politiquement affaibli de cet épisode électoral, ce qui l'a obligé à changer de Premier ministre. Le choix s'est alors porté sur une personnalité populaire : Manuel Valls.

Plantu révèle donc dans son dessin cet affaiblissement du président de la République. Et c'est pour cela que le Premier ministre peut se permettre de fixer les orientations de la politique générale sans tenir compte de ce que le président de la République lui avait signalé...

Le dessin de Plantu va même un peu plus loin. Manuel Valls a posé une question de confiance sur une déclaration de politique générale. En principe, le programme qu'un Premier ministre en situation de concordance présente devant l'Assemblée nationale dans le cadre de l'article 49 alinéa 1 est celui du président de la République. Or, en l'espèce, ce qui est annoncé ne correspond pas à ce que souhaite le président de la République, qui ne peut pas empêcher le Premier ministre de s'exprimer. En vertu

de l'article 49, la présentation du programme relève de la compétence exclusive du Premier ministre, qui risque la censure si l'Assemblée nationale désapprouve ce programme. Le président de la République ne peut jamais le faire, même lorsqu'il est en position de force (sauf à faire une déclaration présidentielle devant le Parlement, mais qui est dépourvue de vote et de débat, art. 18, Const.). De façon plus générale, c'est le Premier ministre qui détient les pouvoirs normatifs, notamment l'initiative législative (art. 39, Const.) et le pouvoir réglementaire de principe (art. 37, Const.). Un président de la République, tout élu au suffrage universel direct qu'il soit, ne peut pratiquement pas se passer de son Premier ministre. En vertu de l'article 19 de la Constitution, la plupart de ses actes sont contresignés. Même certains des pouvoirs dispensés de contresigning l'obligent à recourir au chef du Gouvernement. Il ne peut ainsi organiser un référendum de l'article 11 que sur proposition des assemblées ou... de son Premier ministre. Son pouvoir, au quotidien et si on exclut les situations exceptionnelles prévues à l'article 16 de la Constitution, est en réalité un pouvoir de persuasion et non un pouvoir de décision.

On comprend mieux la réaction du président de la République dans ce dessin ! Il n'est pas très agréable de voir sa faiblesse ainsi dévoilée ! Un président de la République en période de concordance affublé d'un Premier ministre de cohabitation : pensez-vous que Plantu avait vraiment ça en tête ?

15

DISSERTATION JURIDIQUE

Traitez le sujet suivant :

Charles de Gaulle et le Parlement de la V^e République

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
LILYA AÏT MENGUELLET**

Le conflit qui fait rage en Algérie depuis 1954 révèle la faiblesse des institutions de la IV^e République. La désignation de Pierre Pflimlin à la tête du Gouvernement, le 13 mai 1958, irrite certains partisans du maintien de l'Algérie dans le giron de la République française, qui décident le même jour de se constituer en Comité de Salut public à Alger. Cette décision, renforcée par l'insurrection de la Corse le 24 mai 1958, laisse entrevoir une menace de guerre civile. Rapidement, un homme semble à même de rétablir la situation : le Général de Gaulle. Acclamé par Salan au Forum d'Alger le 15 mai 1958, De Gaulle déclare le soir même qu'il se tient prêt à « *assumer les pouvoirs de la République* » et publie le 27 mai un communiqué de presse par lequel il annonce qu'il a entamé « *le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un gouvernement républicain* », court-circuitant au passage un Président du Conseil,

Pierre Pflimlin, ignorant de ces tractations. Le président de la République, René Coty, annonce finalement le 29 mai 1958, par un message à une Assemblée Nationale tendue, son intention de désigner comme Président du Conseil « *le plus illustre des Français* ». Le Général De Gaulle est investi le 1^{er} juin 1958 sur un programme simple : les pleins pouvoirs pour 6 mois et l'adoption d'une procédure dérogatoire de révision de la Constitution afin de proposer les changements nécessaires au rétablissement de l'autorité de l'État.

De Gaulle obtient le 3 juin 1958 l'adoption d'une loi constitutionnelle lui permettant de réviser la Constitution. Les rapports entre le Général et le Parlement sont empreints de défiance. Le Parlement se méfie de ce militaire devenu Président du Conseil par la grâce de l'insurrection de territoires périphériques. La loi du 3 juin 1958 en porte la marque, lorsqu'elle impose le respect de principes censés limiter l'ambition supposée du Général De Gaulle : le suffrage universel comme source du pouvoir, des pouvoirs séparés, un régime présidentiel exclu. De son côté, De Gaulle n'apprécie pas les assemblées parlementaires aux mains de partis politiques peu soucieux de l'intérêt de l'État. Il obtient pour sa part la mise à l'écart du Parlement dans la procédure de révision de la Constitution : les chambres n'interviendront que pour désigner certains membres du comité consultatif constitutionnel.

L'objectif du Général de Gaulle est de faire en sorte que les nouvelles institutions permettent un fonctionnement normal de l'État. Le constat est relativement simple : l'Exécutif ne dispose pas des moyens permettant de réagir à une situation de crise. Cette analyse s'applique à la situation que connaît la France en 1958 et explique également ce qui s'est passé en 1940. Dans les deux cas, le Gouvernement tient ses pouvoirs d'un Parlement qui accepte de lui déléguer certaines compétences, mais l'empêche de travailler en ne lui accordant pas un soutien stable et durable. La nouvelle constitution va apporter une solution : le parlementarisme rationalisé. Les constituants vont s'attacher à « cantonner » le Parlement autant que possible dans des compétences prédéfinies, tout en revalorisant le rôle de l'Exécutif. Limitation du recours à la loi, dissolution facilitée, motion de censure rendue plus difficile, maîtrise de la procédure législative par le Gouvernement ; autant de mesures ayant pour but de permettre au Gouvernement de gouverner.

Entrée en vigueur le 4 octobre 1958, la Constitution de la V^e République instaure un régime marqué par le rééquilibrage des institutions. La nouvelle loi fondamentale maintient le principe d'un régime parlementaire représentatif. L'Assemblée nationale y est l'organe démocratique par excellence, seule à être élue au suffrage universel direct.

Face à elle, en contrepoint, un bicéphalisme de l'Exécutif qui accorde une place tout à fait originale au président de la République. Ce dernier, présenté comme un arbitre institutionnel, est en réalité un acteur politique garant de la continuité de l'État. Les premières années du nouveau régime vont alors être le théâtre de l'affrontement entre deux interprétations possibles de la Constitution, autour de la question de la source de l'action politique. Du Parlement ou de De Gaulle, qui initie la politique nationale ?

De 1958 à 1969, les rapports entre le Général de Gaulle et le Parlement vont façonner définitivement la physionomie de la V^e République, en faveur du premier. Sa conception des institutions, présentée dès 1946 dans son discours de Bayeux, va l'emporter puisque le Général de Gaulle n'aura de cesse dans les faits d'une part de marginaliser le Parlement vis-à-vis du peuple (1) et d'autre part d'assurer son affaiblissement face au Gouvernement (2).

1 · De Gaulle et la volonté de s'adresser directement au peuple : la marginalisation du Parlement

Alors que la Constitution reconnaît le caractère principalement représentatif du régime, le Général De Gaulle n'aura de cesse de solliciter directement le peuple, soit pour adopter les textes que le Parlement rejetterait (A), soit pour ressourcer sa légitimité (B).

A) L'article 11 de la Constitution ou le Parlement concurrencé

En 1962 et 1969, De Gaulle souhaite faire adopter des mesures qui manifestement sont constitutionnelles et imposeraient donc la mise en œuvre de la procédure de révision de l'article 89 de la Constitution qui dispose qu'une révision constitutionnelle est en principe adoptée par référendum. Pourtant le président de la République choisit d'exploiter une autre voie, l'article 11 de la Constitution, qui fait également appel au peuple. La Constitution de 1958 innove en effet en accordant au président de la République la faculté d'organiser un référendum sur tout projet de loi relatif notamment à l'organisation des pouvoirs publics. Le pouvoir attribué au président de la République par l'article 11 de la Constitution introduit une procédure permettant, avec la collaboration du Premier ministre l'adoption d'une loi sans passer par le vote des assemblées parlementaires.

À la suite de l'attentat du Petit Clamart qui le frappe le 22 août 1962, la question de la légitimité de son successeur impose au Général De Gaulle de réfléchir au mode de désignation du président de la République. La Constitution de 1958 prévoyait l'élection

du chef de l'État par un collège d'électeurs élargi par rapport à la tradition parlementaire antérieure. Élu non plus uniquement par les parlementaires, mais également par des conseillers généraux et des représentants des conseillers municipaux, ce mode d'élection devait assurer l'indépendance du chef de l'État vis-à-vis des parlementaires. Toutefois, les fonctions reconnues au président de la République par l'article 5 de la Constitution s'accommodaient mal d'une élection au suffrage universel indirect. Comme n'avait pas manqué de le signaler Léon Blum dès 1946, pour un chef de l'Exécutif tel que conçu dans le discours de Bayeux, « *il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel direct* ». Le changement du mode de désignation du Président nécessitait la révision de la Constitution. Or, l'article 89 exige un examen par les chambres parlementaires, qui de surcroît doivent adopter en termes identiques le texte de la révision constitutionnelle. Celle-ci semblait donc compromise en raison de l'opposition du Parlement à une réforme accordant au président de la République une légitimité équivalente à la sienne. L'article 11 de la Constitution offrait alors au Général De Gaulle l'opportunité de saisir le peuple directement à propos d'une question qui, selon lui, concernait l'organisation des pouvoirs publics. Le blocage parlementaire était ainsi évité, malgré les vives contestations sur ce qui constitue un détournement du texte constitutionnel. Le Conseil constitutionnel, saisi par le Président du Sénat, en refusant de contrôler la loi référendaire (*Cons. const., déc. n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, consid. 2*), validait juridiquement le choix du président de la République, choix qui ne constituait manifestement pas un cas de haute trahison, puisque la responsabilité du chef de l'État n'a pas été engagée. L'onction populaire suffit manifestement à couvrir l'irrégularité de la procédure.

La même logique a présidé à la décision de recourir à l'article 11 de la Constitution en 1969 pour supprimer le Sénat. Ce dernier disposant d'un véritable droit de veto en matière de révision constitutionnelle, le recours à l'article 89 était impossible. Cette fois, le résultat du référendum a été défavorable pour le Général De Gaulle qui en tira toutes les conséquences en démissionnant de ses fonctions à la Présidence de la République.

Cette démission rappelle que De Gaulle envisageait le référendum autant comme un outil permettant de contourner un Parlement hostile que comme un moyen de renforcer sa légitimité personnelle. Cette quête de légitimité explique également la façon dont le Général De Gaulle utilisait l'article 12 de la Constitution.

B) L'article 12 de la Constitution : l'usage plébiscitaire du droit de dissolution

Depuis la crise du 16 mai 1877, au cours de laquelle le Président Mac Mahon a fait le choix de la dissolution d'une Chambre des députés hostile à son Président du Conseil, et à compter de la déclaration de Grévy au Parlement par laquelle il s'engage à ne jamais dissoudre la chambre populaire, l'Exécutif ne disposait plus de moyens de contraindre le Parlement. La Constitution de 1946 avait bien tenté de rétablir cette prérogative de l'Exécutif, en l'encadrant toutefois strictement. Elle abandonne l'idée qu'il s'agit d'une prérogative discrétionnaire du pouvoir exécutif. Elle conditionne ainsi la dissolution de la chambre populaire notamment à l'existence préalable de deux crises gouvernementales au sens de la Constitution au cours d'une même période de 18 mois. L'habitude prise par le Gouvernement de démissionner alors que les conditions constitutionnelles n'étaient pas réunies a empêché l'Exécutif de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale. La IV^e République ne connaîtra qu'une seule dissolution, malgré la valse des gouvernements.

Les Constituants de 1958 se sont alors attachés à doter l'Exécutif d'un réel moyen de contraindre la chambre populaire en libérant de toute entrave la procédure de dissolution. L'article 12 de la Constitution dispose que « *Le président de la République peut, après consultation du Premier Ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée Nationale* ». La seule obligation constitutionnelle imposée au président de la République est de recueillir un certain nombre d'avis qui ne sont que purement consultatifs. L'article 12 institue de la sorte un pouvoir quasiment discrétionnaire qui de plus n'est pas soumis au contreseing ministériel.

Le Général De Gaulle met en œuvre une première fois l'article 12 de la Constitution en 1962. Suite à l'organisation du référendum relatif au mode d'élection du président de la République, la chambre populaire renverse le Gouvernement pour manifester son mécontentement quant à la procédure choisie pour réviser la constitution. La dissolution qui s'en suit semble s'inscrire dans la plus pure tradition parlementaire : il s'agit bien de résoudre une crise institutionnelle. Mais l'utilisation de l'article 12 de la Constitution vise en réalité à obtenir du peuple un soutien à la méthode choisie par le président de la République. Les élections législatives qui en résultent accordent d'ailleurs au Général de Gaulle une majorité confortable qui renforce la position politique de l'Exécutif.

Cet usage plébiscitaire de la dissolution est particulièrement manifeste en 1968. Alors que la dissolution de 1962 est justifiée par la motion de censure qui frappe le Gouvernement, celle de 1968 a pour unique but de questionner le corps électoral sur la confiance qu'il accorde au président de la République dans un contexte de crise sociale majeure. Il ne s'agissait nullement d'arbitrer un conflit entre l'Exécutif et le Parlement puisque l'Assemblée nationale soutenait le Gouvernement de Georges Pompidou. Là encore, le résultat des élections joue en faveur du président de la République.

Le Général De Gaulle n'utilise pas l'article 12 de la Constitution dans un sens strictement parlementaire. Le droit de dissolution lui permet de mesurer le soutien populaire dont il dispose. Mais l'article 12 de la Constitution est également un moyen de discipliner l'Assemblée nationale et donc de l'affaiblir. Cet abaissement touche même le cœur du régime parlementaire, c'est-à-dire le lien qu'entretient le Parlement avec le Gouvernement.

2 - De Gaulle et l'affaiblissement du Parlement vis-à-vis du Gouvernement

Vis-à-vis du Gouvernement, le président de la République a réussi le tour de force non seulement de faire primer son autorité sur celle du Parlement, instaurant ainsi un monisme inversé (A), mais également de faire du Parlement un soutien inconditionnel et stable de l'action du Gouvernement (B).

A) L'instauration d'un monisme parlementaire inversé

Dès le 16 juin 1946, Charles De Gaulle évoque, dans son discours prononcé à Bayeux à l'occasion de la rédaction de la constitution de la IV^e République, l'idée d'une déconnexion entre le Gouvernement et le Parlement. S'il ne s'agit pas pour lui de remettre en cause le caractère parlementaire du régime, il souhaite renforcer l'autorité du président de la République sur le Gouvernement. De Gaulle ne conçoit la V^e République que comme un régime parlementaire dualiste qui protège le Gouvernement de la toute-puissance du Parlement.

Pour le Général De Gaulle, la soumission du Gouvernement aux parlementaires nuit à l'autorité qu'il doit détenir pour diriger efficacement le pays. Parce qu'il n'était qu'un « *assemblage de délégations* », l'Exécutif en 1940 ne pouvait prendre les mesures nécessaires à protéger l'État.

« *Du Parlement, (...), il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder* ». Dans le système pensé par Charles De Gaulle, le Gouvernement ne saurait être une émanation du Parlement. C'est ainsi notamment que la Constitution de 1958, fortement influencée par la conception gaullienne des institutions, n'impose aucune forme d'investiture lors de la désignation du Gouvernement. Certes, l'article 49 de la Constitution dispose que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Mais l'absence de délais pour procéder à cette formalité et l'entrée en fonction du Gouvernement dès sa nomination par le président de la République ont conduit les Premiers ministres à interpréter cette disposition comme les laissant seuls juges du moment de l'accomplissement de cette formalité. Ainsi, après l'élection présidentielle du 19 décembre 1965, Georges Pompidou, reconduit à la tête du Gouvernement, va attendre l'ouverture de la session ordinaire du Parlement, en avril 1966, pour faire une simple déclaration suivie d'un débat sans vote.

Le Gouvernement, conformément à ce qui était annoncé dans le discours de Bayeux, procède dorénavant du président de la République. Le Gouvernement existe par sa seule nomination par le Chef de l'État, indépendamment de toute investiture : l'article 8 de la Constitution n'impose aucune autre formalité à l'entrée en fonction du Gouvernement. Par ailleurs, dans les faits, le Général De Gaulle exerce un réel pouvoir de révocation du Premier ministre. Michel Debré démissionnera, le 14 avril 1962, à la demande du président de la République.

L'élection du président de la République au suffrage universel direct renforce la prééminence du Chef de l'État sur son Gouvernement. La conférence de presse du 31 janvier 1964 au cours de laquelle De Gaulle livre son interprétation du texte constitutionnel ne laisse aucun doute sur le rôle dévolu à chacune des têtes de l'Exécutif. Il n'existe aucune dyarchie au sommet de l'État puisque le président de la République fixe le cap que le Gouvernement est chargé de suivre. Dès lors, du Chef de l'État ou de l'Assemblée nationale, il est évident que le Gouvernement, dans la logique des institutions telles qu'imaginées par la Constitution, est soumis au premier plus qu'au second. La pratique gaullienne aboutit donc à une rupture du pacte traditionnel conclut entre le Premier ministre et le Parlement.

La pratique que De Gaulle fait des institutions de la V^e République pousse la logique plus loin puisqu'elle conduit le Parlement à devenir le premier soutien du Gouvernement, atténuant ainsi l'idée de contre-pouvoir qui fonde la mission de contrôle habituellement dévolue au Parlement.

B) Le Parlement comme soutien du Gouvernement

La rénovation des institutions en 1958 imposait de donner au Gouvernement les moyens de se constituer une majorité stable. L'instabilité gouvernementale qui caractérise le régime précédent trouve sa source dans la fluctuation des alliances au sein de l'Assemblée nationale. La recomposition permanente de la majorité en cours de législature obligeait le Gouvernement à démissionner à chaque changement de coalition. La Constitution dote l'Exécutif d'un outil permettant de créer une majorité. L'alinéa 3 de l'article 49 de la Constitution a ainsi été conçu pour permettre au Gouvernement de forcer la main de l'Assemblée nationale. En vertu de cette disposition, le Premier ministre peut engager la responsabilité de son Gouvernement sur un texte en cours d'examen. Si l'Assemblée nationale veut rejeter le texte, elle doit renverser le Gouvernement. La Constitution met ainsi entre les mains du Premier ministre un véritable moyen de discipline de la chambre populaire, par le chantage que l'Exécutif peut exercer.

La stabilité de la majorité va finalement être assurée par un phénomène né suite aux élections législatives de 1962 : le fait majoritaire. Inquiété par les résultats du référendum de 1962, qui conduit à l'adoption de la révision constitutionnelle à une majorité qui n'est pas aussi triomphale que l'espérait le président de la République, Charles De Gaulle engage sa personne dans la campagne électorale. Les candidats gaullistes emportent la majorité absolue des sièges.

Apparaît donc à l'Assemblée nationale une majorité cohérente d'hommes élus pour leur soutien au président de la République. L'Exécutif détient dorénavant une majorité qui le soutient, phénomène qui peut paralyser la mise en œuvre du mécanisme de la motion de censure. L'article 49 alinéa 2 de la Constitution dispose en effet que la motion de censure, après un délai de 48 heures, est adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, en comptabilisant les votes favorables au renversement du Gouvernement. L'abstention joue en faveur du Gouvernement. L'apparition d'une majorité confortable de députés élus en raison de leur attitude favorable au président de la République met le Gouvernement à l'abri de toute tentative de renversement.

On peut voir l'adoption de la motion de censure le 5 octobre 1962 comme le dernier soubresaut d'une institution affaiblie par la V^e République. C'est parce que le recours par le Général de Gaulle à l'article 11 de la Constitution pour réviser le texte constitutionnel représente un contournement manifeste de la Constitution de 1958 qu'une

majorité de députés se mobilise pour exprimer leur indignation. L'opposition trouvera ainsi des alliés jusque dans la majorité, permettant ainsi de réunir la majorité des membres de l'Assemblée nationale nécessaire à l'adoption de la motion de censure.

Ce Parlement, qualifié parfois de godillot, soutiendra l'action de l'Exécutif, opérant un revirement dans la conception de sa fonction. D'un organe de contrôle, il devient un instrument de la politique décidée par l'Exécutif. D'un co-législateur, il se transformera en chambre d'enregistrement des textes préparés par le Gouvernement. La discipline instaurée à l'Assemblée nationale sera par ailleurs renforcée par le changement de mentalités qu'opère l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Dorénavant tendus vers l'organisation de l'élection présidentielle, au cours de laquelle le second tour ne voit s'affronter que deux candidats, les partis politiques vont peu à peu se structurer en deux pôles. Les élections législatives ne vont plus apparaître que comme l'occasion de fournir au chef de l'État le moyen de mettre en œuvre son programme. Les élections législatives de 1962 vont ainsi parachever l'œuvre voulue par Charles De Gaulle dès 1946 à Bayeux et entamée en 1958 : dorénavant, le président de la République, et non plus le Parlement, est l'inspirateur de la vie politique.

16

QUESTIONS À RÉPONSES COURTES

Répondez en 40 lignes au maximum aux questions suivantes :

- 1) *Les commissions permanentes sous la V^e République*
- 2) *Les commissions d'enquête au Parlement*
- 3) *Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale*
- 4) *Quels sont les droits de l'opposition au Parlement ?*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
DOROTHÉE REIGNIER**

Question n° 1 : Les commissions permanentes sous la V^e République

Structures pérennes de chaque assemblée, les commissions permanentes sont une assemblée en miniature : chargées d'étudier les textes qui seront examinés en séance plénière, elles doivent refléter la composition de celle-ci et sont composées à la proportionnelle des groupes parlementaires. Afin d'éviter que ces réunions de spécialistes ne se transforment, comme sous les régimes précédents, en contre-ministères, le constituant de 1958 a choisi d'en limiter le nombre à 6 maximum. Dans le même

objectif, il a imposé la discussion en séance plénière sur le projet de loi et non sur le texte de la commission. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est revenue sur cette rigidité. Elle a permis à chaque assemblée de créer au maximum 8 commissions (on citera à titre d'exemple, les commissions de l'Assemblée Nationale : affaires culturelles, affaires économiques, affaires étrangères, affaires sociales, défense, développement durable, finances et lois) et revalorisé leur travail puisque c'est désormais leur texte qui, sauf exceptions, sera discuté en séance (art. 42, Const.).

Les commissions permanentes remplissent deux missions essentielles : une fonction législative et une fonction de contrôle de l'action gouvernementale. S'agissant de la fonction législative, chaque texte est envoyé pour examen à l'une des commissions permanentes ou, en cas de conflit de compétences, à une commission spécialement créée à cet effet. Afin de procéder à cet examen préparatoire aux débats en séance, la commission désigne un rapporteur. Habituellement, celui-ci appartient à la majorité, est un expert de la question traitée (ainsi Ch. Borgel, rapporteur du projet de loi *interdisant le cumul des mandats*, est-il responsable des élections au sein du PS) et va travailler en étroite collaboration avec le ministre en charge du texte. Sa mission est de rédiger un projet exposant l'esprit du texte et les modifications que, selon lui, la commission doit apporter. Ce projet constitue la base du travail de la commission, il sera étoffé par les amendements des parlementaires ou du Gouvernement.

Si leur fonction législative est la plus connue, les commissions permanentes mènent également une fonction de contrôle. Ainsi, le nouvel article 13 alinéa 5 de la Constitution leur permet de s'opposer, certes par un vote aux trois cinquièmes, au choix du Président de la République dans le cadre de son pouvoir de nomination. Dans les autres domaines, le contrôle est avant tout informatif, les commissions participant à éclairer les parlementaires sur l'activité du Gouvernement et de l'Administration. Ainsi, la commission peut-elle suivre la publication des règlements d'application des lois promulguées et attirer l'attention sur les retards éventuels. De même, les commissions peuvent auditionner les personnes qualifiées, mais leur rapporteur ne dispose que de prérogatives limitées : il n'a pas accès à tous les documents gouvernementaux et les ministres n'ont pas l'obligation, sauf s'il s'agit du rapporteur de la commission des finances, de déférer à leur convocation.

Les commissions permanentes peuvent également se transformer en commission d'enquête. Ainsi, par une résolution du 29 mars 2000, le Sénat a conféré à la commission des finances les prérogatives attribuées aux commissions d'enquête pour recueillir des éléments d'information sur le fonctionnement des services de l'État dans l'élaboration des projets de loi de finances et l'exécution des lois de finances.

Elles peuvent également créer des missions d'information, instrument d'un contrôle consensuel alliant majorité et opposition, dont l'objectif est d'apprécier la pertinence de la législation en vigueur et de proposer des modifications.

Question n° 2 : Les commissions d'enquête au Parlement

Les commissions d'enquête sont des structures *ad hoc*, créées par les assemblées parlementaires afin de recueillir des informations sur des faits déterminés ou sur la gestion d'un service public ou d'une entreprise publique. Le rapport rédigé à l'issue des auditions et débats pointe les éventuels dysfonctionnements et peut proposer des modifications de la législation en vigueur (les commissions d'enquête ont d'ailleurs la possibilité de suivre la concrétisation de leurs recommandations). Ces commissions participent donc à la fonction de contrôle et d'évaluation, qui n'est pas toujours dirigée contre le Gouvernement, ainsi, en 2006, le travail de la commission d'enquête constituée suite au « scandale d'Outreau » a permis d'améliorer la formation des futurs magistrats et certaines dispositions du code de procédure pénale.

Les commissions d'enquête sont aujourd'hui consacrées par l'article 51-2 de la Constitution et leur organisation est régie par l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958. Le dispositif originel traduit la méfiance de l'Exécutif à leur égard : leur durée de vie était limitée à 4 mois et la commission n'avait aucun moyen de contraindre les personnes à comparaître. Même si elles ont perdu de leur rigueur, les prescriptions de l'article 6 précité s'imposent toujours. La proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête doit ainsi préciser les faits qui seront étudiés, ou le service public ou l'entreprise publique dont la gestion sera examinée. Ces détails permettent au président de l'assemblée, lorsque les faits font l'objet d'une information judiciaire ou que les parlementaires entendent contrôler non l'action du Gouvernement, mais celle du Président de la République, de déclarer irrecevable la proposition. Ainsi, en 2009, le Président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, a-t-il déclaré irrecevable la proposition du groupe SRC (Socialiste, Radical et Citoyen qui était à l'époque le principal groupe d'opposition) visant à créer une commission d'enquête sur « les sondages de l'Élysée ». Si, éclairée par l'avis de la commission permanente compétente au fond qui contrôle la recevabilité de la demande mais aussi son opportunité, l'assemblée donne son accord, la commission, composée à la proportionnelle des groupes, est constituée pour une durée maximale de six mois. Les commissions d'enquête n'ont donc pas vocation à être des structures pérennes, on retrouve là l'expression de la méfiance de l'Exécutif. Celle-ci s'explique en partie par les pouvoirs importants reconnus aux commissions, qui peuvent enquêter sur

pièces et sur place et entendre toute personne dont l'audition est susceptible de les éclairer. Leurs rapporteurs jouissent, quant à eux, d'un droit à l'information puisque le Gouvernement et l'Administration sont tenus de leur communiquer, sauf exceptions tenant notamment au caractère secret de ceux-ci, tous documents utiles.

Les pouvoirs des commissions d'enquête sont étendus, mais leur création reste malaisée. Les assemblées parlementaires, conscientes de cette difficulté, ont, depuis les années 2000, cherché à faciliter leur création. Le Sénat a ainsi offert à chaque groupe le droit d'obtenir une commission d'enquête par année parlementaire. La procédure est plus complexe à l'Assemblée nationale où l'on parle de « droit de tirage » : les présidents des groupes minoritaires ou d'opposition peuvent, une fois par session ordinaire, obtenir de l'Assemblée qu'elle se prononce sur la création d'une commission d'enquête. Dans ce cas, seule l'opposition explicite de trois cinquièmes des membres de l'Assemblée nationale (347 députés) pourra empêcher la création de la commission. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit à la création d'une commission d'enquête dans la mesure où le Président de l'Assemblée nationale dispose toujours de la possibilité de soulever l'irrecevabilité de la proposition et parce que la majorité peut dénaturer celle-ci lors du débat. Malgré les obstacles persistant, que les députés souhaitent surmonter en modifiant les dispositions du règlement de l'Assemblée nationale (RAN), ces dispositions ont permis, entre autre, la création, en octobre 2007, d'une commission d'enquête sur les conditions de libération des infirmières bulgares détenues en Libye et, en avril 2013, d'une commission d'enquête sur « l'affaire Cahuzac ».

Question n° 3 : Le temps législatif programmé à l'Assemblée nationale

Depuis le début des années 1980, l'Assemblée Nationale, comme le Sénat dans une moindre mesure, a dû faire face à l'obstruction parlementaire : afin de différer l'adoption d'un texte, les députés de l'opposition multiplient les incidents de procédure (demande de suspension de séance, qui ne peut être refusée au président d'un groupe parlementaire s'il souhaite réunir « ses » députés pour déterminer l'action commune, rappel au règlement, prioritaire sur toute autre question et pouvant entraîner une suspension de séance, vérification de quorum, pour faire constater que l'assemblée n'est pas en nombre pour voter et entraîner une suspension de séance) ou le nombre des amendements. Chaque député auteur d'un amendement dispose, en effet, de 2 minutes pour le défendre. Déposer plusieurs centaines, voire plusieurs milliers d'amendements permet de retarder d'autant le vote final du texte. Ainsi, en 2006, l'opposition a déposé, à des fins dilatoires, plus de 137 000 amendements au projet de loi relatif au secteur de l'énergie et ouvrant la privatisation de GDF.

Afin de surmonter cette obstruction des députés, le Gouvernement avait l'habitude d'utiliser l'article 49 alinéa 3 de la Constitution qui, permettant l'adoption sans vote, met fin à la discussion du texte. Mais, en 2008, l'utilisation de la « Grosse Bertha » (Pr. Jean Gicquel) a été limitée, le Gouvernement ne pouvant plus recourir à cette procédure que pour les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale et pour un autre texte par session. En contrepartie de cet encadrement, les députés ont introduit dans leur règlement le temps législatif programmé (TLP), procédure visant à fixer une durée maximale pour l'examen complet d'un texte (article 49 alinéas 5 et suivants du RAN). Puisque sa mise en œuvre est décidée par la Conférence des Présidents, au sein de laquelle la majorité reste majoritaire, le RAN a pris soin d'apporter certaines garanties à l'opposition. Ainsi, 60 % du temps alloué à l'examen d'un texte est réservé à l'opposition (s'il existe plusieurs groupes d'opposition, ce crédit temps est réparti entre eux en fonction de leur effectif). Toutes les interventions des députés sont alors décomptées du temps imparti à leur groupe. Toutefois, le RAN prévoit que le président du groupe dispose, en propre, d'une heure d'intervention non décomptée (2 heures si le crédit global dépasse 40 heures). De même, les interventions des président et rapporteur de la commission saisie au fond et du rapporteur de la commission saisie pour avis, ne sont pas décomptées du temps alloué à leur groupe.

Le RAN a également cherché à concilier droit d'expression des parlementaires, qui doivent par leur délibération faire émerger l'intérêt général, et efficacité de l'action législative. La conférence des présidents peut ainsi, à tout moment, rallonger d'elle-même ce crédit si elle le juge insuffisant. De même, chaque groupe, par l'intermédiaire de son président, peut obtenir, de droit, que le temps affecté à l'examen du texte ne soit pas inférieur à 30 heures. Chaque président peut également, une fois par session, obtenir un allongement du crédit temps (50 heures maximum). Il leur est enfin permis de s'opposer à l'utilisation du TLP lorsque la discussion intervient moins de 6 semaines après le dépôt du texte ou moins de 4 semaines après sa transmission. Enfin, de manière à garantir à chaque député le respect de son droit à la parole, l'alinéa 13 de l'article 49 du RAN lui offre 5 minutes afin de lui permettre d'expliquer son vote, ces 5 minutes n'étant pas décomptées du temps accordé à son groupe. Ces droits ne sont pas réservés aux parlementaires de l'opposition. Toutefois, on conçoit aisément qu'ils en soient les principaux destinataires.

Question n° 4 : Quels sont les droits de l'opposition au Parlement ?

La question des droits de l'opposition est consubstantielle à celle de la démocratie représentative : les représentants minoritaires doivent voir leurs droits à la parole et au débat garantis par le Droit afin d'éviter la dictature de la majorité. Il appartient donc aux textes régissant le fonctionnement des assemblées de définir le statut de l'opposition notamment en lui accordant des droits et prérogatives qu'elle n'aurait pu obtenir seule du fait de sa faiblesse numérique. Cette volonté d'instaurer une discrimination positive n'a pu se concrétiser qu'à partir de 2008, puisque ce n'est qu'à cette date que la Constitution (art. 51-1 et 48, Const.) reconnaît l'existence des groupes parlementaires, et surtout celle des groupes d'opposition et minoritaires. Toutefois, elle n'apporte aucune définition de ces notions et les assemblées ont adopté une démarche déclarative : appartiennent à l'opposition ou à la *minorité* les groupes qui ont choisi cette appartenance. Cette adhésion entraîne l'octroi de droits spécifiques. Tout d'abord, l'opposition a droit à une meilleure représentation au sein des organismes et instances des assemblées. Le Bureau et la Conférence des Présidents, tout comme les missions d'information et le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) à l'Assemblée Nationale doivent ainsi refléter la composition de l'assemblée. Dans le même objectif, les dispositions réglementaires offrent à un membre de l'opposition la présidence de la commission des finances et prévoient que la présidence d'une commission d'enquête ou les fonctions de rapporteur revient de droit à un membre de celle-ci.

S'agissant, ensuite, de la fonction de contrôle, les règlements des assemblées ont introduit une coresponsabilité entre majorité et opposition. Ainsi, lorsqu'une mission d'information ne comprend que 2 membres, ceux-ci appartiennent obligatoirement à la majorité et à l'opposition. De même, les rapports du CEC, comme le suivi de l'application des lois, sont confiés à un membre de la majorité et à un membre de l'opposition. Les prérogatives de l'opposition dans sa mission de contrôle ont également été accrues pour tenir compte du fait qu'elle seule a intérêt à mener cette mission. Ainsi, les présidents de ces groupes peuvent de droit obtenir, une fois par année parlementaire, la création d'une commission d'enquête au Sénat et disposent d'un *droit de tirage* à l'Assemblée nationale. De même, le président d'un de ces groupes peut obtenir, de droit, l'inscription d'un sujet d'évaluation et de contrôle à l'ordre du jour de la semaine de contrôle. Les règlements confortent le rôle de contre-pouvoir de l'opposition en instaurant à son profit une discrimination positive dans l'encadrement des questions. Ainsi, le RAN a prévu que la moitié des questions au Gouvernement serait posée par des députés de l'opposition, et a réservé à chaque groupe le droit de

poser au moins une question. Une même règle s'applique aux questions orales sans débat et aux questions à un ministre. La majorité dispose donc, malgré sa force numérique, de moins de la moitié des questions. De même, lorsque le Gouvernement fait usage des prérogatives reconnues aux articles 49 alinéa 1 et 50-1 de la Constitution, l'opposition dispose de la moitié du temps imparti au débat.

Les nouvelles prérogatives qui sont reconnues à l'opposition dans la fonction législative sont également notables. A l'Assemblée nationale, chaque groupe dispose ainsi d'au moins 3 séances (par session ordinaire) réservées à l'examen de ses initiatives (art. 48 al. 5, Const.). Les dispositions réglementaires visent également à garantir à l'opposition son droit à la parole. C'est le cas lorsque la Conférence des Présidents décide de mettre en œuvre le TLP ou lorsque le président décide d'encadrer la discussion générale.

La définition d'un statut de l'opposition était nécessaire et attendue, elle n'a toutefois pas été précédée d'une définition de l'opposition. Ainsi, l'opposition sénatoriale peut-elle se voir conférer des droits supplémentaires alors qu'elle est une composante de la majorité gouvernementale (comme ce fut le cas entre septembre 2011 et juin 2012). Les nouvelles dispositions ont ainsi conduit à distinguer *Opposition*, force politique qui entend s'opposer à la politique mise en œuvre par le Gouvernement, et *opposition*, composante d'une assemblée qui critique les options de sa majorité.

17

COMMENTAIRE DE DÉCISION

Commentez la présente décision du Conseil constitutionnel à l'aide des questions suivantes :

- 1. La liste des membres du Conseil constitutionnel ayant participé à la séance du 21 février 2012 serait-elle la même aujourd'hui ? Aurait-elle pu être plus longue ? Aurait-elle pu être plus courte ? (3 points)*
- 2. Le Conseil constitutionnel a été saisi en application de l'article 61-1 de la Constitution. Quel est l'objet de cet article ? Ses conditions de mises en œuvre étaient-elles remplies ? (5 points)*
- 3. Quelles sont les dispositions contestées par les requérants ? Sur quoi portent-elles ? Quels sont les griefs invoqués ? (5 points)*
- 4. Commentez les considérants 5 à 10 de la présente décision du Conseil constitutionnel. (7 points)*

Décision n° 2012-233 QPC du 21 février 2012, Mme LE PEN

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

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

Vu la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976 modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel, ensemble la décision du Conseil constitutionnel n° 76-65 DC du 14 juin 1976 ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel du 24 février 1981 relative à la détermination par tirage au sort de l'ordre de la liste des candidats à l'élection à la présidence de la République ainsi que de la liste du nom et de la qualité des citoyens ayant régulièrement présenté un candidat inscrit dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature ;

Vu le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Vu les observations en intervention produites par Mme Christine BOUTIN et enregistrées les 3 et 9 février 2012 ; Vu les observations en interventions produites par la SCP Nicolay, de Lanouvelle, Hannotin dans l'intérêt de Madame Corinne LEPAGE et enregistrées le 8 février 2012 ; Vu les observations produites pour la requérante par Me Louis Aliot, avocat au barreau de Perpignan, enregistrées le 9 février 2012 ;

Vu les pièces produites et jointes au dossier ; Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée : « Le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature » ;

2. Considérant que, selon la requérante, en imposant de rendre publics le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé un candidat à l'élection présidentielle, ces dispositions méconnaîtraient les principes d'égalité et de secret du suffrage ; que cette publicité aurait pour effet de dissuader les personnes habilitées de présenter certains candidats et, par suite, méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ; qu'en outre, selon la deuxième intervention susvisée, cette publicité porterait atteinte à l'égalité entre personnes habilitées à présenter les candidats à l'élection présidentielle ;

- SUR LA RECEVABILITÉ :

3. Considérant que les dispositions contestées sont issues du paragraphe II de l'article unique de la loi organique du 18 juin 1976 susvisée ; que cette disposition a été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel du 14 juin 1976 susvisée ;

4. Considérant toutefois que, par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le constituant a complété l'article 4 de la Constitution par un alinéa ainsi rédigé : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » ; que cette disposition constitutionnelle nouvelle, applicable aux dispositions législatives relatives à l'élection présidentielle, constitue un changement des circonstances de droit justifiant, en l'espèce, le réexamen de la disposition contestée issue de la loi du 18 juin 1976 susvisée ;

- SUR LE FOND :

5. Considérant qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution : « Le suffrage. Est toujours universel, égal et secret » ; que les principes d'égalité et de secret du suffrage s'appliquent à l'élection présidentielle ; qu'aux termes du troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution : « La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et des groupements politiques à la vie démocratique de la Nation » ; que le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions est un fondement de la démocratie ;

6. Considérant qu'aux termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La Loi. Doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

7. Considérant que le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée détermine certaines des modalités selon lesquelles le Conseil constitutionnel établit, préalablement à la tenue de l'élection présidentielle, la liste des candidats à cette élection ; que la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage ; que, par suite, le grief tiré de ce que les dispositions contestées méconnaîtraient, à l'égard de ces citoyens élus, les principes d'égalité et de secret du suffrage est inopérant ;

8. Considérant que les dispositions contestées assurent une publicité des choix de présentation des candidats à l'élection présidentielle par les citoyens élus habilités ; qu'en instaurant une telle publicité, le législateur a entendu favoriser la transparence de la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle ; que cette publicité ne saurait en elle-même méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions ;

9. Considérant que la publication des présentations de candidats à l'élection présidentielle est limitée aux cinq cents présentations requises pour être candidat et n'inclut ni les présentations surabondantes ni les présentations accordées à des personnes n'ayant pas obtenu le nombre requis de présentations pour être candidat ; que, selon la décision du Conseil constitutionnel du 24 février 1981 susvisée, les présentations publiées sont choisies par tirage au sort ; qu'en limitant à cinq cents le nombre de présentations rendues publiques, le législateur a entendu que la liste des candidats soit établie sur le fondement du même nombre de présentations pour chacun des candidats ; que l'article 61-1 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; que, s'il résulte des dispositions contestées une différence de traitement entre les citoyens qui ont présenté un candidat, en ce que la probabilité de voir leur nom et leur qualité publiés varie en fonction du nombre de présentations dont les candidats ont fait l'objet, cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel ;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les griefs tirés de la méconnaissance du principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et du principe d'égalité devant la loi doivent être rejetés ; que le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 susvisée n'est contraire à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit,

D É C I D E : Article 1^{er}.- Le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel est conforme à la Constitution. Article 2.- La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée. Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 21 février 2012, où siégeaient : M. Jean-Louis DEBRÉ, Président, M. Jacques BARROT, Mme Claire BAZY MALAURIE, MM. Guy CANIVET, Michel CHARASSE, Renaud DENOIX de SAINT MARC, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Hubert HAENEL et Pierre STEINMETZ. Rendu public le 21 février 2012.

Durée de l'épreuve : 3 heures

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Par sa décision du 21 février 2012, le Conseil constitutionnel se prononce, dans les conditions prévues par l'article 61-1 de la Constitution, sur une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mme Marine Le Pen. Cette question était relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel. Cette disposition prévoit la publication du nom et de la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats à l'élection présidentielle dans la limite des cinq cents « parrainages » requis. Au cours de cette pro-

cédures, Mmes Christine Boutin et Corinne Lepage sont également intervenues devant le Conseil constitutionnel. Au regard des questions posées, il convient de s'intéresser à la composition du Conseil constitutionnel (1), à la procédure de l'article 61-1 de la Constitution (2), aux griefs invoqués par les requérants (3) et à la solution retenue par le Conseil constitutionnel (4).

1) La composition du Conseil constitutionnel

La liste des membres du Conseil constitutionnel ayant participé à la séance du 21 février 2012 ne serait plus la même au mois de mai 2013. En effet, depuis le mois de mars 2013, deux des membres ayant siégé lors de cette décision ont achevé leur mandat au Conseil constitutionnel. Il s'agit de M. Pierre Steinmetz et de Mme Jacqueline de Guillenchmidt, qui ont été remplacés, lors du dernier renouvellement, par Mme Nicole Belloubet, nommée par le Président du Sénat, et Mme Nicole Maestracci, nommée par le président de la République. Le cas de Mme Claire Bazy-Malaurie est un peu particulier car elle a été nommée le 31 août 2010 suite au décès en court de mandat de M. Jean-Louis Pezant. Elle a donc été renommée, le 12 février 2013, par le Président de l'Assemblée nationale.

La liste des membres ayant participé à ladite séance aurait pu comprendre deux noms supplémentaires, celui de M. Valéry Giscard d'Estaing et celui de M. Jacques Chirac qui, au 21 février 2012, étaient seuls membres de droit et à vie du Conseil constitutionnel, en tant qu'ancien président de la République (art. 56 al. 2 de la Constitution), car M. Nicolas Sarkozy n'est membre de droit de cette institution que depuis le mois de mai 2012. Il convient de préciser que M. Valéry Giscard d'Estaing n'est jamais présent lors des audiences consacrées aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), or tel est le cas en l'espèce, et M. Jacques Chirac ne siège plus depuis plus d'un an au Conseil constitutionnel pour raisons de santé. Enfin, depuis le mois de juillet 2013, M. Nicolas Sarkozy a fait savoir qu'il souhaitait « démissionner » du Conseil. Dès lors que ce droit est automatique, on ne peut y renoncer. Il est donc juridiquement impossible pour un membre de droit de « démissionner » du Conseil constitutionnel. Par exemple, pour protester contre le refus du général de Gaulle de convoquer le Parlement, Vincent Auriol, ancien Président de la IV^e République, avait voulu démissionner du Conseil, mais comme ce n'était pas techniquement possible, l'ancien chef d'État avait dû se contenter d'un retrait volontaire.

Par ailleurs, la liste des membres ayant participé à la séance aurait pu être raccourcie car en vertu de l'article 4 du Règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les QPC, tout membre du Conseil constitutionnel qui

estime devoir s'abstenir de siéger en informe le Président. En vertu du même article en son alinéa 2, une partie peut demander la récusation d'un membre du Conseil constitutionnel. Il convient de préciser que le seul fait qu'un membre du Conseil constitutionnel ait participé à l'élaboration de la disposition législative faisant l'objet de la question de constitutionnalité ne constitue pas en lui-même une cause de récusation. Toutefois, le Conseil ne siège et ne juge qu'en formation plénière. Ses décisions et avis sont rendus par sept conseillers au moins (règle de quorum). En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

2) La procédure de l'article 61-1 de la Constitution

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 61-1 de la Constitution dispose : *« lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé »*. La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) permet donc à tout justiciable de contester la constitutionnalité d'une disposition législative à l'occasion d'un procès devant une juridiction administrative ou judiciaire, lorsqu'il estime qu'un texte porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Cette faculté est ouverte aux parties à un procès lorsqu'elles estiment que la loi qui leur est appliquée au cours de ce procès porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution leur garantit, seules les parties, et uniquement celles-ci, peuvent soulever une QPC. En l'espèce, la question est ici soulevée par Mme Marine Le Pen et par Mmes Christine Boutin et Corinne Lepage, également candidates à la candidature pour l'élection présidentielle de 2012. Toutes trois sont donc intervenues devant le Conseil constitutionnel.

La loi organique du 10 décembre 2009 détermine les conditions d'application de la question prioritaire de constitutionnalité.

Seules les dispositions législatives peuvent faire l'objet d'une QPC. Il s'agit donc des lois, des lois organiques et des ordonnances ratifiées par le Parlement. La QPC peut être soulevée à l'encontre de toute disposition législative quelle que soit la date de sa promulgation. Les dispositions législatives antérieures à l'entrée en vigueur de la Constitution du 4 octobre 1958 entrent dans le cadre de la nouvelle procédure. En revanche, d'autres textes votés par le Parlement, comme les règlements des assemblées ou certaines résolutions, n'entrent pas dans le champ de la QPC. De même, les décrets, les arrêtés ou les décisions individuelles ne peuvent pas faire l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité. Ce sont des actes administratifs dont

le contrôle relève du Conseil d'État. En l'espèce, les dispositions contestées, issues de la loi organique du 18 juin 1976, sont bien des dispositions législatives au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

Les critères pour que le Conseil constitutionnel soit saisi de la question prioritaire de constitutionnalité sont au nombre de trois. En premier lieu, la disposition législative critiquée doit être applicable au litige ou à la procédure, ou constituer le fondement des poursuites. Par ailleurs, la disposition législative critiquée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. Enfin, la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux. Ces trois critères sont généralement appréciés par la Cour de Cassation ou par le Conseil d'État selon la juridiction à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Conseil d'État, dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution.

Avant de procéder au contrôle de constitutionnalité de la disposition contestée, le Conseil constitutionnel s'est assuré que la question qui lui était transmise appelait un examen de sa part, comme en témoigne les considérants 3 et 4 de la présente décision. Le Conseil ne doit pas être saisi d'une QPC portant sur une disposition législative qui a déjà été déclarée conforme à la Constitution lors d'une décision du Conseil, sauf changement des circonstances. Or le Conseil constitutionnel avait déjà jugé conforme à la Constitution ce dispositif dans sa décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976. Seul un « *changement des circonstances* » pouvait donc permettre au Conseil d'État de transmettre la QPC au Conseil constitutionnel. Tel a bien été le cas car le Conseil a retenu un changement des circonstances de droit. Le Conseil constitutionnel, avec beaucoup de tolérance, a considéré que le changement des circonstances résidait dans les normes de constitutionnalité applicables (considérant 4).

Selon l'article 61-1 de la Constitution, ces dispositions doivent « *porter atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit* ». Il s'agit de l'ensemble des droits et libertés figurant dans le « bloc de constitutionnalité » qui comprend la Constitution du 4 octobre 1958 et les textes auxquels renvoie son Préambule, comme la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946, la Charte de l'environnement de 2004. Le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution de 1958, invoqué par les requérants, est issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et il y a donc, selon le Conseil, changement des circonstances de droit justifiant le réexamen de la disposition législative contestée.

3) Les dispositions contestées et les griefs invoqués par les requérants

Conformément aux visas de la décision, les dispositions contestées par les requérants concernent l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, assurant l'application des articles 6 et 7 de la Constitution. Cette disposition a été modifiée par la loi organique n° 76-528 du 18 juin 1976, déclarée conforme par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 76-65 DC du 14 juin 1976. Ces dispositions portent sur le « système des parrainages » en vue de l'élection du président de la République. Afin d'éviter les candidatures fantaisistes ou trop nombreuses, la loi organique du 6 novembre 1962 a établi le système des « présentations », rendu plus strict par la loi organique du 18 juin 1976.

À l'origine, les candidatures à la présidence de la République devaient être présentées par un minimum de cent parrains choisis parmi les députés, les sénateurs, les membres du Conseil économique et social, les conseillers généraux et les maires, émanant d'au moins dix départements ou territoires d'outre-mer. Cette législation n'a pas empêché une inflation du nombre des candidatures, six en 1965, sept en 1969, douze en 1974.

Ces circonstances ont conduit le Conseil constitutionnel à recommander, en 1974, un durcissement des conditions de recevabilité des candidatures. C'est la loi organique du 18 juin 1976 qui a procédé à cet aménagement, en relevant à cinq cents parrainages provenant d'au moins trente départements ou territoires d'outre-mer le nombre de parrains nécessaires et en excluant les membres du Conseil économique et social du collège des parrains. Le nombre de signataires possibles est aujourd'hui de l'ordre de quarante-sept mille. Ces modifications n'ont pas empêché l'accroissement du nombre des candidatures : dix en 1981, neuf en 1988 et 1995, seize en 2002, douze en 2007, dix en 2012.

Il s'ensuit, de la part des candidats à la candidature, de véritables campagnes de démarchage. Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé en 2007 que le parrainage est un acte volontaire et personnel qui ne peut donner lieu ni à marchandage ni à rémunération. En l'espèce, la question qui est au cœur de la question est celle de la publication de la liste des parrains, et notamment le 5^e alinéa du paragraphe I de la loi du 6 novembre 1962, modifiée en 1976, qui dispose : « *le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé les candidats inscrits sur la liste sont rendus publics par le Conseil constitutionnel huit jours au moins avant le premier tour de scrutin, dans la limite du nombre requis pour la validité de la candidature* ».

Il convient de préciser que la loi du 6 novembre 1962 interdisait la publicité des noms et qualités des parrains. La loi du 18 juin 1976 a pris le parti inverse en limitant la publicité au nombre requis pour la validité de chaque candidature. Selon les requérants, cette disposition législative méconnaîtrait l'article 3 de la Constitution qui dispose que « *le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* ». Selon les requérants, en imposant de rendre publics le nom et la qualité des citoyens qui ont proposé un candidat à l'élection présidentielle, ces dispositions méconnaîtraient les principes d'égalité et de secret du suffrage. Par ailleurs, cette disposition législative méconnaîtrait également le dernier alinéa de l'article 4 de la Constitution qui dispose « *la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation* ». Selon les requérants, cette publicité aurait pour effet de dissuader les personnes habilitées de présenter certains candidats et, par suite, méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions. Enfin, cette publicité porterait atteinte à l'égalité entre personnes habilitées à présenter les candidats à l'élection présidentielle, et serait donc contraire au principe d'égalité devant la loi mentionné à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

4) La solution retenue par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a examiné l'ensemble des griefs invoqués par les requérants. Il a jugé inopérant le premier grief tiré de la méconnaissance de l'article 3 de la Constitution, selon lequel seraient méconnus les principes d'égalité et de secret du suffrage. Il a considéré que « *la présentation de candidats par les citoyens élus habilités ne saurait être assimilée à l'expression d'un suffrage* » (considérant 7). Le juge constitutionnel considère que cette présentation de parrainage est davantage une opération de préparation électorale qu'un scrutin proprement dit. Cette disposition ne concerne donc pas l'élection, selon lui. Le « choix » du parrain ne constitue pas une « promesse » de voter pour le candidat choisi lors du parrainage. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel évoque la notion d'habilitation. Par conséquent, selon le Conseil constitutionnel, le grief, tiré du fait que le nom des « parrains » soit rendu public méconnaîtrait les principes d'égalité et de secret des suffrages, est, à juste titre, inopérant.

Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné la conformité au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions de la règle prévoyant une publicité du nom et de la qualité des personnes habilitées ayant choisi de présenter un candidat à l'élection présidentielle. Le Conseil constitutionnel se contente de considérer que le législateur

organique a fait ce choix en 1976 au nom « *de la transparence de la procédure de présentation des candidats à l'élection présidentielle* ». Comme il l'avait fait en 1976, le Conseil a donc jugé que la publicité du nom et de la qualité des personnes habilitées ayant choisi de présenter un candidat à l'élection présidentielle « *ne saurait en elle-même méconnaître le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions* » (considérant 8). Il ne peut juger de l'opportunité de ce choix effectué par le législateur organique. Le Conseil constitutionnel s'est davantage attaché à vérifier si les modalités de ladite publicité méconnaissaient ou non le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions, qui est un principe de portée constitutionnelle (considérant 5) car il est « *un fondement de la démocratie* ». Pour ce faire, le Conseil constitutionnel opère un lien entre le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions et le principe d'égalité. Selon lui, une disposition qui affecterait l'égalité entre électeurs ou candidats dans une mesure disproportionnée méconnaîtrait le principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions. La publication des noms est limitée aux cinq cents présentations nécessaires à la candidature. Ce qui pose donc une difficulté pour les candidats qui font parvenir au Conseil plus de cinq cents parrainages. Le Conseil constitutionnel a donc décidé, dans sa décision du 24 février 1981 que le choix des noms publiés se ferait par tirage au sort. La question qui se pose porte sur la différence de traitement entre les « parrains » résultant de cette limitation. Une personne qui accorde son parrainage à un candidat qui ne recueille que cinq cents parrainages a davantage de chance de voir son nom publié que celle qui l'accorde à un candidat qui recueille bien plus que cinq cents parrainages. Le Conseil constitutionnel reconnaît cette différence de traitement (considérant 9). Il a, conformément à sa jurisprudence relative au principe d'égalité devant la loi, confronté cette différence de traitement avec l'objectif poursuivi par le législateur. Il a considéré que « *cette différence de traitement est en rapport direct avec l'objectif poursuivi par le législateur d'assurer la plus grande égalité entre les candidats inscrits sur la liste établie par le Conseil constitutionnel* ». La limitation du nombre de présentations publiées ne portait atteinte ni au principe d'égalité devant la loi ni au principe du pluralisme des courants d'idées et d'opinions (considérant 10). Le Conseil constitutionnel a donc jugé le cinquième alinéa du paragraphe I de l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 conforme aux droits et libertés que la Constitution garantit.

18

COMMENTAIRE DE DÉCISION

Commentez la présente décision du Conseil constitutionnel à l'aide des questions suivantes :

- 1. Dans quel cadre s'inscrit la requête dont est ici saisi le Conseil constitutionnel ? Que vous inspire, en particulier, le contenu des considérants n° 11 et 12 ? (6 points)**
- 2. Que vous inspirent les normes constitutionnelles sur lesquelles le Conseil fonde sa décision dans l'extrait ici reproduit ? (3 points)**
- 3. Vous commenterez brièvement les considérants n° 39 et 40 ainsi que l'article 3 du dispositif qui y renvoie. (7 points)**
- 4. Que vous inspire le considérant n° 41 de la décision ? (4 points)**

Décision n° 2010-71 QPC du 25 novembre 2010, Mlle Danielle S. [Hospitalisation sans consentement]

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 24 septembre 2010 par le Conseil d'État (décision n° 339110 du 24 septembre 2010), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par Mlle Danielle S., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions des articles L. 326-3, L. 331, L. 333, L. 333-1, L. 333-2, L. 334, L. 337 et L. 351 du code de la santé publique, désormais repris aux articles L. 3211-3, L. 3211-12, L. 3212-1, L. 3212-2, L. 3212-3, L. 3212-4, L. 3212-7 et L. 3222-1 du même code.

**Le Conseil constitutionnel,
(...)**

- SUR LA PROCÉDURE :

11. Considérant qu'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, de remettre en cause la décision par laquelle le Conseil d'État ou la Cour de cassation a jugé, en application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée, qu'une disposition était ou non applicable au litige ou à la procédure ou constituait ou non le fondement des poursuites ;

12. Considérant que, par suite, doivent être rejetées les conclusions de la requérante tendant à ce que le Conseil constitutionnel se prononce sur la conformité à la Constitution des dispositions du code de la santé publique relatives à la procédure d'hospitalisation d'office, dès lors que ces dispositions ne figurent pas dans la question renvoyée par le Conseil d'État au Conseil constitutionnel ;

- SUR L'HOSPITALISATION À LA DEMANDE D'UN TIERS :

13. Considérant que la requérante soutient que l'atteinte à la liberté individuelle qui résulte de l'hospitalisation sans consentement requiert que seule une juridiction de l'ordre judiciaire soit compétente pour en décider ; que, dès lors, la procédure d'hospitalisation sur demande d'un tiers méconnaîtrait l'article 66 de la Constitution ; qu'en outre, selon la requérante, la décision d'admission dans un établissement de santé privé habilité à prendre en charge des personnes hospitalisées sans leur consentement n'est pas entourée de garanties suffisantes ;

14. Considérant que l'article 66 de la Constitution dispose : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. - L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi » ; que, dans l'exercice de sa compétence, le législateur peut fixer des modalités d'intervention de l'autorité judiciaire différentes selon la nature et la portée des mesures affectant la liberté individuelle qu'il entend édicter ;

15. Considérant qu'en vertu du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, la Nation garantit à tous le droit à la protection de la santé ; que l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; qu'il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences constitutionnelles ;

16. Considérant que l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles mentaux doit respecter le principe, résultant de l'article 66 de la Constitution, selon lequel la liberté individuelle ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit nécessaire ; qu'il incombe au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, la protection de la santé des personnes souffrant de troubles mentaux ainsi que la prévention des atteintes à l'ordre public nécessaire à la sauvegarde de droits et principes de valeur constitutionnelle et, d'autre part, l'exercice des libertés constitutionnellement garanties ; qu'au nombre de celles-ci figurent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée, protégés par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ainsi que la liberté individuelle dont l'article 66 de la Constitution confie la protection à l'autorité judiciaire ; que les atteintes portées à l'exercice de ces libertés doivent être adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis ;

En ce qui concerne les conditions de l'admission :

17. Considérant, en premier lieu, que l'article L. 333 du code de la santé publique prévoit qu'une personne atteinte de troubles mentaux ne peut être hospitalisée sans son consentement, à la demande d'un tiers, que si ses troubles rendent impossible son consentement et si son état impose des soins immédiats assortis d'une surveillance constante en milieu hospitalier ;

18. Considérant que ce même article prévoit que la demande d'admission doit être présentée soit par un membre de la famille du malade, soit par une personne susceptible d'agir dans l'intérêt de celui-ci, ce qui implique qu'elle justifie de relations antérieures à la demande lui donnant qualité pour agir dans son intérêt ; que la demande ne peut, en tout état de cause, être présentée par un membre du personnel soignant exerçant dans l'établissement d'accueil ; qu'elle doit être accompagnée de deux certificats médicaux circonstanciés, datés de moins de quinze jours, attestant que les conditions rappelées au considérant précédent sont remplies ; que le septième alinéa de l'article L. 333 fixe des garanties dans le choix des médecins rédacteurs de ces certificats ; que le premier certificat ne peut être établi que par un médecin n'exerçant pas dans l'établissement accueillant le malade ; que la possibilité d'une admission au vu d'un seul certificat médical est réservée, à titre exceptionnel, au cas de « péril imminent pour la santé du malade » ; que, dans les vingt-quatre heures de l'admission, la nécessité de celle-ci doit être confirmée par un médecin psychiatre de l'établissement d'accueil ;

19. Considérant qu'en adoptant les articles L. 333, L. 333-2 et L. 333-4, le législateur a fixé des conditions de fond et des garanties de procédure propres à assurer que l'hospitalisation sans consentement, à la demande d'un tiers, ne soit mise en œuvre que dans les cas où elle est adaptée, nécessaire et proportionnée à l'état du malade ;

20. Considérant, en deuxième lieu, que, si l'article 66 de la Constitution exige que toute privation de liberté soit placée sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il n'impose pas que cette dernière soit saisie préalablement à toute mesure de privation de liberté ; que, dès lors, les dispositions de l'article L. 333-1 du code de la santé publique, qui confient au directeur de l'établissement le soin d'admettre une personne en hospitalisation sur demande d'un tiers après avoir vérifié que la demande a été établie conformément aux dispositions de l'article L. 333 ou de l'article L. 333-2, ne méconnaissent pas les exigences tirées de l'article 66 de la Constitution ;

21. Considérant, en troisième lieu, qu'aucune règle ou principe constitutionnel n'impose que l'accueil des personnes atteintes de troubles mentaux hospitalisées sans leur consentement soit confié à des établissements de santé publics ; que, dans l'accomplissement des missions prévues par les dispositions contestées, les établissements de santé privés habilités, dans les conditions fixées par l'article L. 331, à prendre en charge des personnes hospitalisées sans leur consentement sont soumis aux mêmes obligations que les établissements publics ; que les décisions d'admission sans consentement dans les établissements privés ou publics de personnes atteintes de troubles mentaux sont subordonnées aux mêmes formalités et contrôles ; que, dès lors, le grief tiré de ce que le législateur n'aurait pas entouré de garanties suffisantes l'admission prononcée par un directeur d'un établissement privé doit être écarté ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les articles L. 331, L. 333, L. 333-1, L. 333-2 et L. 334 du code de la santé publique doivent être déclarés conformes à la Constitution ;

En ce qui concerne le maintien de l'hospitalisation :

23. Considérant que l'article L. 337 du code de la santé publique prévoit qu'au-delà des quinze premiers jours, l'hospitalisation peut être maintenue pour une durée maximale d'un mois au vu d'un certificat médical circonstancié indiquant que les conditions de l'hospitalisation sont toujours réunies ; qu'au-delà de cette durée, l'hospitalisation peut être maintenue pour des périodes successives d'un mois selon les mêmes modalités ; que le certificat médical est transmis au représentant de l'État dans le département, à la commission départementale des hospitalisations psychiatriques et au procureur de la République ;

24. Considérant que, si le deuxième alinéa de l'article L. 332-3 du code de la santé publique, devenu son article L. 3222-5, confie à la commission départementale des hospitalisations psychiatriques le soin « d'examiner la situation des personnes hospitalisées en raison de troubles mentaux au regard du respect des libertés individuelles », cette commission a un caractère administratif ; qu'au demeurant, elle n'autorise pas le maintien de l'hospitalisation et n'examine obligatoirement que la situation des personnes dont l'hospitalisation se prolonge au-delà de trois mois ;

25. Considérant que la liberté individuelle ne peut être tenue pour sauvegardée que si le juge intervient dans le plus court délai possible ; que, toutefois, les motifs médicaux et les finalités thérapeutiques qui justifient la privation de liberté des personnes atteintes de troubles mentaux hospitalisées sans leur consentement peuvent être pris en compte pour la fixation de ce délai ; qu'en prévoyant que l'hospitalisation sans consentement peut être maintenue au-delà de quinze jours sans intervention d'une juridiction de l'ordre judiciaire, les dispositions de l'article L. 337 méconnaissent les exigences de l'article 66 de la Constitution ; qu'en outre, ni l'obligation faite à certains magistrats de l'autorité judiciaire de visiter périodiquement les établissements accueillant des personnes soignées pour des troubles mentaux, ni les recours juridictionnels dont disposent ces personnes pour faire annuler la mesure d'hospitalisation ou y mettre fin ne suffisent à satisfaire à ces exigences ;

26. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune disposition législative ne soumet le maintien de l'hospitalisation d'une personne sans son consentement, en application de l'article L. 337 du code de la santé publique, à une juridiction judiciaire dans des conditions répondant aux exigences de l'article 66 de la Constitution ; qu'il s'ensuit que cet article doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- SUR LES DROITS DES PERSONNES HOSPITALISÉES SANS LEUR CONSENTEMENT :

27. Considérant que, selon la requérante, les conditions dans lesquelles les hospitalisations sans consentement sont mises en œuvre méconnaissent la dignité de la personne ; qu'elle soutient également qu'en ne reconnaissant pas à ces personnes le droit de téléphoner et le droit de refuser un traitement, l'article L. 326-3 du code de la santé publique porte une atteinte inconstitutionnelle aux droits et libertés ; qu'enfin le droit de ces malades à un recours juridictionnel ne serait pas effectif compte tenu de la lenteur des procédures, de l'absence d'information effective de ces personnes sur leurs droits et de la dualité des compétences des juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire ;
(...)

. En ce qui concerne le droit à un recours juridictionnel effectif :

33. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; qu'est garanti par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif ;

34. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 326-3 du code de la santé publique toute personne hospitalisée sans son consentement doit être informée dès l'admission et, par la suite, à sa demande, de sa situation juridique et de ses droits ; que, selon le troisième alinéa de ce même article, elle dispose « en tout état de cause » du droit de prendre conseil d'un avocat de son choix ;

35. Considérant, en deuxième lieu, que la Constitution reconnaît deux ordres de juridictions au sommet desquels sont placés le Conseil d'État et la Cour de cassation ; que figure au nombre des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle ;

36. Considérant que, dans la mise en œuvre de ce principe, lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé ;

37. Considérant que, si, en l'état du droit applicable, les juridictions de l'ordre judiciaire ne sont pas compétentes pour apprécier la régularité de la procédure et de la décision administratives qui ont conduit à une mesure d'hospitalisation sans consentement, la dualité des ordres de juridiction ne limite pas leur compétence pour apprécier la nécessité de la privation de liberté en cause ;

38. Considérant, en troisième lieu, que l'article L. 351 du code de la santé publique reconnaît à toute personne hospitalisée sans son consentement ou retenue dans quelque établissement que ce soit le droit de se pourvoir par simple requête à tout moment devant le président du tribunal de grande instance pour qu'il soit mis fin à l'hospitalisation sans consentement ; que le droit de saisir ce juge est également reconnu à toute personne susceptible d'intervenir dans l'intérêt de la personne hospitalisée ;

39. Considérant toutefois que, s'agissant d'une mesure privative de liberté, le droit à un recours juridictionnel effectif impose que le juge judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée ;

40. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, sous la réserve énoncée au considérant 39, les articles L. 326-3 et L. 351 du code de la santé publique ne sont pas contraires aux droits et libertés que la Constitution garantit ;

- SUR LES EFFETS DE LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITÉ :

41. Considérant qu'en principe, une déclaration d'inconstitutionnalité doit bénéficier à la partie qui a présenté la question prioritaire de constitutionnalité ; que, toutefois, l'abrogation immédiate de l'article L. 337 du code de la santé publique, devenu son article L. 3212-7, méconnaîtrait les exigences de la protection de la santé et la prévention des atteintes à l'ordre public et entraînerait des conséquences manifestement excessives ; que, par suite, afin de permettre au législateur de remédier à cette inconstitutionnalité, il y a lieu de reporter au 1^{er} août 2011 la date de cette abrogation ; que les mesures d'hospitalisation prises avant cette date en application des dispositions déclarées contraires à la Constitution ne peuvent être contestées sur le fondement de cette inconstitutionnalité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.- *L'article L. 337 du code la santé publique, devenu son article L. 3212-7, est déclaré contraire à la Constitution.*

Article 2.- *La déclaration d'inconstitutionnalité de l'article 1^{er} prend effet le 1^{er} août 2011 dans les conditions fixées au considérant 41.*

Article 3.- *Sous la réserve énoncée au considérant 39 l'article L. 351 du code de la santé publique, devenu son article L. 3211-12, n'est pas contraire à la Constitution.*

Article 4.- *Les articles L. 326-3, L. 331, L. 333, L. 333-1, L. 333-2 et L. 334 du code de la santé publique, devenus ses articles L. 3211-3, L. 3222-1, L. 3212-1, L. 3212-2, L. 3212-3 et L. 3212-4, sont conformes à la Constitution.*

Durée de l'épreuve : 3 h

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
DAVID GALATI**

Question n° 1 : Dans quel cadre s'inscrit la requête dont est ici saisi le Conseil constitutionnel ? Que vous inspire, en particulier, le contenu des considérants n° 11 et 12 ?

Le Conseil constitutionnel a, dans la décision présentement commentée, été saisi d'une QPC dont le cadre est défini par l'article 61-1 de la Constitution, introduit par la loi de révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, et par l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel modifiée par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

L'article 61-1 dispose en son premier alinéa : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.* » Cette disposition introduit la possibilité de contester la constitutionnalité des lois dans le cadre d'un contrôle *a posteriori* qui s'ajoute donc au contrôle *a priori* de l'article 61 de la Constitution. Les dispositions de l'article 61-1 sont déjà riches d'enseignements quant au régime juridique de la QPC. Tout d'abord, et contrairement à ce que l'on pourrait croire, la procédure de l'article 61-1 ne permet pas à toute personne de saisir directement le Conseil constitutionnel d'une disposition législative. En premier lieu parce que la QPC n'est envisageable que dans le cadre d'un procès à l'occasion duquel la disposition législative contestée va être appliquée. En second lieu parce qu'il résulte explicitement de l'article 61-1 de la Constitution que le Conseil constitutionnel ne peut être saisi que sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation. Ainsi, les cours suprêmes des deux ordres judiciaires vont-elles jouer un rôle de filtre. Ensuite, le justiciable ne pourra pas invoquer n'importe laquelle des normes constitutionnelles. Il ne le pourra que pour autant que ces normes constitutionnelles garantissent des droits et libertés. Il ne saurait donc être question pour le justiciable d'invoquer, par exemple, un vice dans la procédure d'adoption de la disposition contestée. Par ailleurs, et s'agissant cette fois-ci de la norme contrôlée, il n'est possible de contester la constitutionnalité que d'une « *disposition législative* ». Peuvent ainsi faire l'objet d'une QPC une loi organique, une loi, une ordonnance de l'article 38 de la Constitution pourvu qu'elle ait été ratifiée. Enfin, parce que l'article 61-1 de la Constitution spécifie bien qu'« *il doit être soutenu* », le juge ne pourra spontanément soulever une QPC. C'est au justiciable de soutenir que la disposition législative contestée porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

Les dispositions organiques, quant à elles, précisent notamment les conditions dans lesquelles une QPC pourra être renvoyée au Conseil constitutionnel. Saisi d'une QPC, le juge du fond ne devra pas se prononcer sur la constitutionnalité de la loi (ce qui reste de la seule compétence du Conseil constitutionnel ; on demeure donc en principe dans le cadre d'un contrôle concentré). Il devra se limiter au contrôle du respect des conditions définies par la loi organique du 10 décembre 2009. Première condition : la disposition contestée doit être applicable au litige ou à la procédure ou constituer le fondement des poursuites. Le justiciable ne peut donc tirer prétexte d'un procès auquel il est partie pour contester la constitutionnalité de n'importe quelle

disposition législative. Deuxième condition : la disposition contestée ne doit pas avoir déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une précédente décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances (de fait ou de droit). Il s'agit ici, par cette deuxième condition, de faire en sorte que soit respectée l'autorité des décisions déjà rendues par le Conseil constitutionnel. Enfin, troisième condition, la question ne doit pas être dépourvue de caractère sérieux. Il s'agit ici de pouvoir écarter les questions fantaisistes, manifestement sans fondement ou purement dilatoires. Si les trois conditions sont respectées, le juge du fond transmettra la question à sa juridiction suprême (Cour de cassation pour le juge judiciaire, Conseil d'État pour le juge administratif). Le juge du fond fait ainsi office de premier filtre ; le rôle de second filtre étant assumé par les juridictions suprêmes des deux ordres juridictionnels. Ces derniers, avant de renvoyer le cas échéant la question au Conseil constitutionnel, vérifieront à leur tour le respect de trois conditions. Les deux premières sont exactement les mêmes que pour le juge du fond, seule la troisième change. En effet, au titre de la troisième condition, Cour de cassation et Conseil d'État devront vérifier que la question est sérieuse ou qu'elle présente un caractère nouveau.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel a été saisi d'une QPC renvoyée par le Conseil d'État. La requérante contestait des dispositions « L. » du code de la santé publique, il s'agit donc bien de dispositions législatives. Au regard de ce que semblent être les données suggérées notamment par la désignation de la décision, la requérante conteste ici certainement les dispositions législatives ayant servi de fondement à une hospitalisation sans consentement dont elle a dû faire l'objet. Les dispositions sont donc bien applicables au litige. C'est précisément sur la question du contrôle de l'applicabilité des dispositions au litige, dont le juge du fond est saisi au principal, que portent les considérants 11 et 12 de la décision soumise à commentaire. La requérante a manifestement tenté de contester devant le Conseil constitutionnel l'étendue des dispositions renvoyées au Conseil constitutionnel par le Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel, très logiquement, n'a pas donné suite aux conclusions produites en ce sens. Logiquement parce que la solution inverse n'aurait pu reposer que sur deux fondements alternatifs mais également irrecevables. Soit cela aurait revu à admettre que les décisions de renvoi (ou plutôt, en l'occurrence, de non-renvoi) seraient susceptibles de recours devant le Conseil constitutionnel ce qui n'est prévu par aucune dispositions organiques. Soit cela aurait revu à admettre une forme de saisine directe (incidente à la QPC qui est elle-même une procédure incidente) du Conseil constitutionnel ce qui n'est pas davantage prévu.

2. Que vous inspirent les normes constitutionnelles sur lesquelles le Conseil fonde sa décision dans l'extrait ici reproduit ?

Les normes constitutionnelles exploitées par le juge constitutionnel français dans l'extrait de la décision ici reproduite sont, successivement, l'article 66 de la Constitution, l'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946, les articles 2, 4 et 16 de la Déclaration de 1789 et un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Deux observations peuvent être formulées à leurs propos.

La première amène à relever que toutes ces dispositions relèvent bien de ces normes constitutionnelles qu'un justiciable peut invoquer dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité. Toutes, en effet, garantissent constitutionnellement des droits et libertés. L'article 66 de la Constitution garantit la liberté individuelle et constitue une norme constitutionnelle d'habilitation du juge judiciaire en matière de protection de cette liberté individuelle (l'une des dispositions faisant l'objet de la QPC, l'article L. 337 du code de la santé publique, est d'ailleurs déclarée contraire à la Constitution en ce qu'elle n'aménage pas l'intervention constitutionnellement nécessaire d'un juge en matière d'hospitalisation sans consentement au-delà de quinze jours). L'alinéa 11 du Préambule de la Constitution de 1946 garantit le droit à la protection de la santé. Les articles 2 et 4 de la Déclaration de 1789 garantissent la liberté d'aller et venir et le respect de la vie privée. L'article 16 de la Déclaration de 1789 est ici invoqué en tant que garantissant le droit à un recours juridictionnel effectif. Le principe fondamental reconnu par les lois de la République est ici essentiellement évoqué pour confirmer la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour apprécier la nécessité d'une mesure de privation de liberté.

La seconde procède du constat que bon nombre des normes exploitées dans la présente décision découlent du Préambule de la Constitution de 1958. Mais ce n'est que logique puisque la plupart des normes constitutionnelles garantissant des droits et libertés procèdent du Préambule de la Constitution. Rares sont les dispositions qui, issues du corps de la Constitution, garantissent un droit ou une liberté. L'article 66 invoqué par la requérante fait, d'ailleurs, précisément partie de celles-ci. Le dispositif de la QPC n'aurait produit que peu d'effet si le Conseil constitutionnel n'avait adopté sa fameuse décision dite « Liberté d'association » (*Cons. const., déc. n° 71-44 DC, 16 juillet 1971*), qui étend la norme de référence du Conseil constitutionnel au contenu du Préambule de la Constitution de 1958. Il aurait fallu, sans cela, préciser l'invoicabilité, par le justiciable, du contenu de l'ensemble des normes énumérées pas le Préambule.

3. Vous commenterez brièvement les considérants n° 39 et 40 ainsi que l'article 3 du dispositif qui y renvoie.

Dans le cadre du contrôle *a posteriori*, comme c'est également le cas de longue date dans le contrôle *a priori*, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi de la constitutionnalité d'une disposition législative, dispose au moment de rendre sa décision de trois options (en dehors de l'hypothèse spécifique du non-lieu). Il peut déclarer, premièrement, que la disposition est contraire à la Constitution, deuxièmement, que la disposition est conforme à la Constitution ou, troisièmement, que la disposition est conforme (ou n'est pas contraire) à la Constitution sous les réserves qu'il énonce dans les motifs de sa décision. La troisième option, à laquelle il recourt en l'espèce, lui fait utiliser la technique dite des réserves d'interprétation.

Usuellement, on distingue trois types de réserves d'interprétation : les réserves neutralisantes, les réserves directives, les réserves constructives. Les premières vont consister à réduire la portée de la disposition contrôlée ou à interdire telle(s) interprétation(s) qui se révélerai(en)t contraire(s) à la Constitution. On dit ainsi souvent que la disposition ainsi interprétée se trouve « vidée de son venin ». Les deuxièmes vont consister à indiquer aux autorités compétentes (il s'agira du pouvoir exécutif en tant que chargé de l'application des lois et des juges en tant que chargés de la sanction du non-respect de la loi) la manière dont il conviendra de mettre en œuvre la loi. Les troisièmes, que l'on pourrait rattacher aux deuxièmes, amèneront le Conseil constitutionnel à combler les lacunes du texte dont il est saisi dès lors qu'elles emporteraient inconstitutionnalité par imprécision. Le Conseil constitutionnel est alors conduit à ajouter au texte de manière à provoquer une application de la disposition législative qui soit pleinement conforme à la Constitution.

Cette technique des réserves d'interprétation, nées dans le cadre du contrôle *a priori*, ont pu susciter des critiques. En particulier, d'aucuns reprochent au Conseil constitutionnel de faire œuvre de législateur en participant, en dernière analyse, à l'élaboration du contenu effectif de la loi. Il sortirait alors de sa mission, de contrôle de la constitutionnalité de la loi, pour empiéter sur celle du Parlement, d'élaboration et d'adoption de la loi. Il est néanmoins possible d'analyser la technique dans le sens d'une œuvre de préservation (ou de sauvetage) d'une disposition législative qu'il faudrait autrement déclarer purement et simplement contraire à la Constitution. Ce qui impliquerait l'impossibilité de la promulguer (dans le cadre du contrôle *a priori*) ou son abrogation (dans le cadre du contrôle *a posteriori*). Car, précisément, la technique

de la réserve d'interprétation va permettre au Conseil constitutionnel de sortir d'une pure logique binaire conformité/contrariété et permettre donc, corrélativement, de maintenir la disposition contrôlée.

La décision présentement analysée indique clairement que le Conseil constitutionnel transpose la technique de la réserve d'interprétation au contrôle *a posteriori*. Certaines des dispositions examinées en l'espèce imposent que toute personne hospitalisée sans son consentement soit informée dès l'admission et, par la suite, à sa demande, de sa situation juridique et de ses droits et qu'en outre elle dispose du droit de prendre conseil d'un avocat de son choix (art. L. 326-3 du code de la santé publique). Elles reconnaissent par ailleurs à toute personne hospitalisée sans son consentement ou retenue dans quelque établissement que ce soit le droit de se pourvoir par simple requête à tout moment devant le président du tribunal de grande instance pour qu'il soit mis fin à l'hospitalisation sans consentement (art. L. 351 du Code de la santé publique). Les différents droits tels que définis par les dispositions examinées sont contrôlés au regard du droit à un recours juridictionnel effectif, tel qu'il découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Sur ce terrain, le Conseil constitutionnel considère que les dispositions en cause ne sont conformes à la Constitution que pour autant que « le juge judiciaire soit tenu de statuer sur la demande de sortie immédiate dans les plus brefs délais compte tenu de la nécessité éventuelle de recueillir des éléments d'information complémentaires sur l'état de santé de la personne hospitalisée » (consid. 39). Le Conseil précise bien que c'est sous cette réserve que les dispositions examinées ne sont pas contraires à la Constitution (cons. 40). Le Conseil constitutionnel apporte donc une précision qui comble une lacune des dispositions ici contrôlées. Nous sommes donc bien en présence d'une réserve d'interprétation constructive.

Le Conseil constitutionnel prend bien soin, enfin, d'énoncer de nouveau la réserve dans le dispositif de la décision (art. 3) en renvoyant aux éléments de motif qui l'expriment clairement (cons. 39). La précision est en effet nécessaire en ce que l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'attache à leurs dispositifs et aux motifs qui en sont le soutien nécessaire.

4. Que vous inspire le considérant n° 41 de la décision ?

Le considérant n° 41 commence par rappeler le principe qui est celui de l'effet utile de la QPC pour le justiciable qui l'a posée. Mais il fait exception au principe en l'espèce car il considère que l'abrogation immédiate de celle des dispositions déclarée contraire à la Constitution méconnaîtrait les exigences de la protection de la santé et

de la prévention des atteintes à l'ordre public, ce qui entraînerait des conséquences manifestement excessives. Il décide donc de reporter les effets de l'abrogation en principe impliquée par une décision QPC de non-conformité. Ceci pour permettre au législateur d'adopter de nouvelles dispositions conformes, elles, à la Constitution. Une telle solution n'est évidemment pas satisfaisante pour les personnes qui auraient bénéficié d'une abrogation immédiate, et en premier lieu le justiciable qui a soulevé la QPC. D'autant que cela signifie que des dispositions pourtant jugées contraires à la Constitution vont continuer d'être appliquées durant la période définie par le Conseil constitutionnel. Mais le report des effets repose sur des exigences qui ont-elles-mêmes valeurs constitutionnelle. Par ailleurs, et bien qu'il ne le rappelle pas ici explicitement, le Conseil constitutionnel ne fait ici usage que d'une possibilité qui lui est offerte par l'article 62 al. 2 de la Constitution qui dispose : « *Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause* » (possibilité à laquelle le Conseil constitutionnel a eu recours dès sa première décision QPC, n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010, Consorts L. [Cristallisation des pensions]).

19 CAS PRATIQUE

En septembre 2014 se sont tenues les élections sénatoriales. 178 sièges de la chambre haute devaient être renouvelés (« série 2 »). Votre département, qui relève justement de la série 2, était appelé à élire cinq sénateurs. Six listes se sont affrontées.

Électeurs inscrits : 2 867

Abstentions : 67

Votants : 2 800

À l'issue du scrutin les résultats sont les suivants :

Liste « Agir pour un département dynamique ! » (Liste A) : 1 135 voix

Liste « Bâtir une nouvelle démocratie locale » (Liste B) : 634 voix

Liste « Construire votre département de demain » (Liste C) : 142 voix

Liste « Défendons les régions françaises » (Liste D) : 561 voix

Liste « Entendons les français » (Liste E) : 175 voix

Liste « Front national pour la défense des petites communes » (Liste F) : 153 voix

Votre chargé de travaux dirigés de droit constitutionnel, M. Alexandre Legrand, est très investi dans la vie locale. Il est d'ailleurs maire d'une commune de 5 000 habitants. Agé de seulement 28 ans vous avez appris qu'il figurait en 3^e position sur la liste « Agir pour un département dynamique ! » (Liste A). Afin de déterminer si votre chargé de travaux dirigés est devenu sénateur, vous devez répondre aux questions de vos amis qui vous interrogent à ce sujet :

1) Combien de sénateurs composent la Haute assemblée ? (1 point)

- 2) *Quelle est la durée de leur mandat et selon quelle périodicité le Sénat se renouvelle-t-il ? (2 points)*
- 3) *Quelles sont les différentes conditions d'éligibilité au Sénat ? (2 points)*
- 4) *M. Alexandre Legrand, était-il en mesure de présenter sa candidature ? (1 point)*
- 5) *Détaillez la composition du collège électoral des sénateurs (2 points)*
- 6) *Quelle juridiction veille à la régularité des élections sénatoriales ? (1 point)*
- 7) *Quels sont les différents modes de scrutin applicables aux élections sénatoriales ? (2 points)*
- 8) *Déterminez le Quotient Électoral de ce scrutin (2 points)*
- 9) *Déterminez le nombre de sièges à allouer à chaque liste par application du Quotient Électoral (2 points)*
- 10) *Combien de siège(s) reste-il à répartir ? (1 point)*
- 11) *Répartissez le(s) siège(s) restant(s) par application de la méthode « à la plus forte moyenne » (3 points)*
- 12) *M. Alexandre Legrand, est-il devenu sénateur ? (1 point).*

Durée de l'épreuve : 1 h 30

Aucun document n'est autorisé

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
CHRISTOPHE PARENT**

Question n° 1 : Combien de sénateurs composent la Haute assemblée ?

La réforme de 2003, complétée par celle de 2007, avait prévu un accroissement graduel de l'effectif sénatorial, lequel est passé de 321 sièges avant la réforme de 2003 à :

- 331 sièges lors du renouvellement de 2004

- 343 sièges lors du renouvellement de 2008
- 348 sièges lors du renouvellement de 2011.

Depuis le 1^{er} octobre 2011 le Palais du Luxembourg compte ainsi 348 sénateurs conformément au plafond fixé par l'article 24 de la Constitution, lequel dispose que «... le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect... ».

Question n° 2 : Quelle est la durée de leur mandat et selon quelle périodicité le Sénat se renouvelle-t-il ?

La loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs a modifié la durée du mandat sénatorial, le ramenant de neuf à six années. Jusqu'alors la Haute assemblée se renouvelait par tiers tous les 3 ans. Désormais chaque élection est l'occasion de renouveler la moitié des sièges de la seconde chambre. Ce renouvellement partiel demeure ainsi triennal.

Question n° 3 : Quelles sont les différentes conditions d'éligibilité au Sénat ?

Pour pouvoir se présenter aux élections sénatoriales, un candidat doit remplir plusieurs conditions énumérées dans le Code électoral. Le candidat doit ainsi :

- être Français, électeur et être âgé d'au moins 24 ans au 1^{er} janvier de l'année d'élection (contre 18 ans à l'Assemblée nationale)
- ne pas être privé de ses droits civiques
- ne pas être placé sous tutelle ou curatelle
- avoir satisfait à son devoir relatif au service national

Il importe enfin de faire mention des incompatibilités, d'abord liées au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs et d'indépendance de chacune des deux assemblées. La première interdit le cumul des mandats de député et de sénateur. La seconde exclut le cumul des fonctions de membre du Gouvernement avec l'exercice de tout mandat parlementaire (art. 23, Const.). Par ailleurs, les parlementaires chargés par le Gouvernement d'une mission temporaire ne peuvent pas cumuler cette mission avec leur mandat de député ou sénateur au-delà d'une durée de six mois. Sont également frappées d'incompatibilité avec le mandat parlementaire la fonction de membre du Parlement européen, les fonctions de membre du Conseil constitutionnel, de membre du Conseil économique et social, de membre du Conseil supérieur de la magistrature, de membre de certains conseils ou autorités administratives indépendantes (Conseil supérieur de l'audiovisuel, etc.) et, enfin, les fonctions de juré d'assises.

La loi du 30 décembre 1985, modifiée et complétée à plusieurs reprises depuis lors, a limité le cumul du mandat parlementaire avec un seul des mandats ou fonctions ci-après : conseiller régional ou général, conseiller de Corse, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants (les fonctions de maire sont elles-mêmes incompatibles avec les fonctions de président de Conseil régional ou général). À cet égard il importe de mentionner le nouvel article LO 141-1 du code électoral qui, suite aux dispositions de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, a pour effet d'interdire le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur à partir du 31 mars 2017 (art. 4 de la loi organique précitée).

Question 4 : M. Alexandre Legrand, était-il en mesure de présenter sa candidature ?

M. Alexandre Legrand, âgé de 28 ans, remplit la condition d'âge. Cet âge est en effet passé de 35 ans à 30 ans en 2003 ; avant d'être ramené à 24 ans depuis 2011 (art. 1, loi n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et sénateurs, art. LO 296 du code électoral).

S'agissant des incompatibilités, en pratique, les titulaires d'emplois publics doivent se mettre le plus souvent en position d'inactivité temporaire dans les conditions prévues par leur statut et par la législation applicable aux agents publics. S'il venait à être élu, comme il n'est pas professeur des universités, les fonctions de M. Legrand seraient incompatibles avec son mandat de parlementaire. Dans une décision du 14 février 2008, le Conseil constitutionnel a écarté du champ de cette exception les fonctions de professeur associé, qui sont donc incompatibles avec le mandat parlementaire (*Cons. const., déc. n° 2008-24/25/26 I, 14 février 2008*).

Enfin, s'agissant du mandat exécutif local exercé par Alexandre, l'incompatibilité ne sera applicable qu'à compter du 31 mars 2017.

Question n° 5 : Détaillez la composition du collège électoral des sénateurs

Ainsi que le prévoit l'article 24 de la Constitution les sénateurs sont élus au suffrage universel indirect. Leur élection est donc le fait d'un collège électoral composé d'un peu moins de 150 000 personnes.

Ainsi les sénateurs sont-ils élus dans chaque département par un collège électoral composé :

- des députés et des sénateurs ;
- des conseillers régionaux de la section départementale correspondant au département
- des conseillers généraux ;
- ainsi que des délégués des conseils municipaux

Naturellement cette dernière catégorie (celle des délégués des conseillers municipaux) représente l'essentiel du collège électoral (plus de 90 % des grands électeurs relèvent de cette catégorie).

Question n° 6 : Quelle juridiction veille à la régularité des élections sénatoriales ?

En vertu de l'article 59 de la Constitution, c'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de statuer, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés comme des sénateurs.

Question n° 7 : Quels sont les différents modes de scrutin applicables aux élections sénatoriales ?

Le mode de scrutin applicable aux élections sénatoriales est variable selon le nombre de sénateurs à élire. Depuis la loi n° 2013-702 du 2 août 2013, qui a étendu le recours à la proportionnelle, il existe deux possibilités :

- Dans les départements où sont élus deux sénateurs ou moins, l'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. (art. L. 294 du Code électoral). En conséquence, pour être élu au premier tour, un candidat doit réunir la majorité absolue des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au second tour de scrutin, la majorité relative est suffisante. Il faut noter qu'en cas d'égalité des suffrages, c'est le plus âgé des candidats qui est alors élu.
- Dans les départements où sont élus trois sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle (art. L. 295 du Code électoral) suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Sur chaque liste, les sièges sont attribués aux candidats d'après l'ordre de présentation

On rappellera à cet égard une spécificité propre au statut de grand électeur. Ces derniers sont obligés de voter et une amende de 100 € est prévue en cas d'abstention non justifiée.

Question n° 8 : Déterminez le Quotient Électoral de ce scrutin

Le Quotient électoral est déterminé par application de la formule suivante :

$$\text{Quotient électoral} = \frac{\text{Suffrages exprimés}}{\text{Nombre de sièges à pourvoir}} = \frac{2\,800}{5} = 560$$

Le quotient électoral est donc fixé à 560 voix.

Question n° 9 : Déterminez le nombre de sièges à allouer à chaque liste par application du quotient électoral

L'étape précédente a permis de déterminer le Quotient électoral. Ce facteur permet de déterminer le nombre de voix nécessaires pour recueillir 1 siège. Il suffit dès lors de diviser le nombre de voix obtenues par chaque liste par le Quotient électoral afin d'attribuer les sièges respectifs.

$$\text{Attribution des sièges} = \frac{\text{Voix de la liste } x}{\text{Quotient électoral}}$$

$$\text{Liste A} = 1\,135 / 560 = 2,02 \rightarrow 2 \text{ sièges}$$

$$\text{Liste B} = 634 / 560 = 1,13 \rightarrow 1 \text{ siège}$$

$$\text{Liste C} = 142 / 560 = 0,25 \rightarrow 0 \text{ siège}$$

$$\text{Liste D} = 561 / 560 = 1,00 \rightarrow 1 \text{ siège}$$

$$\text{Liste E} = 175 / 560 = 0,31 \rightarrow 0 \text{ siège}$$

$$\text{Liste F} = 153 / 560 = 0,27 \rightarrow 0 \text{ siège}$$

Il convient naturellement d'opérer systématiquement des arrondis à l'entier inférieur.

Question n° 10 : Combien de siège(s) reste-il à répartir ?

Le nombre de sièges à répartir est de 5. Or, à l'issue de la première répartition, 4 sièges de sénateurs ont été attribués (2+1+0+1+0+0). Par voie de conséquence il reste 1 siège non encore attribué.

Question n° 11 : Répartissez-le(s) siège(s) restant(s) par application de la méthode « à la plus forte moyenne »

Pour ce faire il convient d'appliquer la formule suivante :

$$\text{Moyenne de la liste X} = \frac{\text{Nombre de voix de la liste X}}{\Sigma [\text{Nombre de sièges obtenus par X}] + 1 \text{ (siège fictif)}}$$

Ainsi il convient de diviser systématiquement, et pour chaque liste, le nombre de voix obtenues par cette dernière par le nombre de sièges qui lui a été attribué ajouté de 1.

Dès lors :

$$\text{Moyenne Liste A} = 1\ 135 / (2+1) = 378,33 \quad 1 \text{ siège supplémentaire}$$

$$\text{Moyenne Liste B} = 634 / (1+1) = 317$$

$$\text{Moyenne Liste C} = 142 / (0+1) = 142$$

$$\text{Moyenne Liste D} = 561 / (1+1) = 280,5$$

$$\text{Moyenne Liste E} = 175 / (0+1) = 175$$

$$\text{Moyenne Liste F} = 153 / (0+1) = 153$$

Le 5^e et dernier siège de sénateur pour notre Département est donc attribué à la liste A qui obtient la plus forte moyenne.

Question n° 12 : M. Alexandre Legrand, est-il devenu sénateur ?

Au final, les 5 sièges sont attribués de la manière suivante :

- Liste A : 3 élus
- Liste B : 1 élu
- Liste C : aucun élu
- Liste D : 1 élu
- Liste E : aucun élu
- Liste F : aucun élu

M. Alexandre Legrand, étant placé en 3^e position sur la Liste A, est effectivement élu sénateur.

20

QCM

Questions à choix multiples : il peut être répondu aux questions du QCM, selon les cas, par une seule réponse, par plusieurs, ou aucune réponse.

Durée de l'épreuve : 1 heure
Aucun document n'est autorisé

Barème QCM

Bonne réponse = + 1 point

Réponse incomplète = +0,5 point

Mauvaise réponse = - 0,5 point

Absence de réponse = 0 point

Question n° 1 : En 1958, le Président de la V^e République est élu par :

- a) Les parlementaires réunis en Congrès
- b) Un collège électoral de 80 000 personnes
- c) Les membres du Parlement
- d) Les membres des Conseils généraux
- e) Les membres élus des conseils municipaux

Question n° 2 : L'élection du président de la République est régie par :

- a) L'article 5 de la Constitution
- b) L'article 6 de la Constitution
- c) L'article 7 de la Constitution
- d) L'article 57 de la Constitution
- e) L'article 58 de la Constitution
- f) L'article 59 de la Constitution

Question n° 3 : Pour ne pas être éligible à la Présidence de la République, il faut :

- a) ne pas être de nationalité étrangère
- b) être frappé d'inéligibilité
- c) être âgé de moins de 23 ans
- d) jouir de ses droits civils et politiques
- e) ne pas être soutenu par 500 « parrains »

Question n° 4 : Charles de Gaulle est le deuxième président de la République élu au suffrage universel direct :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 5 : En 1965, le Général de Gaulle est élu au premier tour de l'élection présidentielle ?

- a) vrai
- b) faux

Question n° 6 : Combien y a-t-il eu de candidats à l'élection présidentielle de 2012 ?

- a) 9
- b) 10
- c) 12
- d) 16

Question n° 7 : Quel est le Président le mieux élu de la V^e République ?

- a) Le Général de Gaulle
- b) Georges Pompidou
- c) Valéry Giscard d'Estaing
- d) François Mitterrand
- e) Jacques Chirac
- f) Nicolas Sarkozy
- g) François Hollande

Question n° 8 : Quel est le Président le moins bien élu de la V^e République ?

- a) Le Général de Gaulle
- b) Georges Pompidou
- c) Valéry Giscard d'Estaing
- d) François Mitterrand
- e) Jacques Chirac
- f) Nicolas Sarkozy
- g) François Hollande

Question n° 9 : Quel rôle joue le Conseil constitutionnel tout au long de l'élection présidentielle ?

- a) Il établit la liste officielle des candidats
- b) Il vérifie la validité des parrainages
- c) Il prononce le report de l'élection en cas de décès d'un des candidats
- d) Il veille à la régularité des opérations
- e) Il proclame les résultats
- f) Il examine les réclamations
- g) Il assure le respect de l'égalité audiovisuelle
- h) Il contrôle les comptes de campagne

Question n° 10 : L'élection présidentielle française conduit à la bipolarisation de la vie politique ?

- a) vrai
- b) faux

Question n° 11 : En cas de vacance, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a-t-il lieu trente jours au moins et quarante-cinq jours au plus, après l'ouverture de la vacance ?

- a) vrai
- b) faux

Question n° 12 : En vertu de l'article 11 de la Constitution, les domaines concernés par le référendum législatif sont :

- a) L'organisation des pouvoirs publics
- b) La ratification de tout traité international
- c) La réforme relative à la politique économique
- d) La réforme relative à la politique budgétaire
- e) La réforme relative à la politique environnementale

Question n° 13 : Depuis le début de la V^e République, le président de la République a eu recours à l'article 11 de la Constitution :

- a) à trois reprises
- b) à cinq reprises
- c) à huit reprises
- d) à neuf reprises

Question n° 14 : Depuis le début de la V^e République, le président de la République a eu recours au référendum :

- a) à trois reprises
- b) à cinq reprises
- c) à huit reprises
- d) à neuf reprises

Question n° 15 : Le référendum d'initiative partagée peut résulter d'une initiative émanant de :

- a) 165 parlementaires
- b) 175 parlementaires
- c) 195 parlementaires
- d) 205 parlementaires

Question n° 16 : Le référendum d'initiative partagée doit être soutenu par :

- a) trois millions d'électeurs
- b) quatre millions d'électeurs
- c) cinq millions d'électeurs
- d) six millions d'électeurs

Question n° 17 : Que se passe-t-il si les assemblées parlementaires n'examinent pas la proposition de référendum d'initiative partagée ?

- a) Le référendum ne peut se dérouler
- b) Le référendum doit se dérouler dans les 4 mois
- c) Le Président peut bloquer le référendum
- d) Le Président doit soumettre le texte à référendum

Question n° 18 : Que se passe-t-il si les assemblées parlementaires adoptent la proposition de référendum d'initiative partagée ?

- a) Le référendum ne peut se dérouler
- b) le référendum doit se dérouler dans les 4 mois
- c) Le Président peut bloquer le référendum
- d) Le Président doit soumettre le texte à référendum

Question n° 19 : Une loi référendaire peut être censurée par le Conseil constitutionnel :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 20 : Combien y a-t-il eu de référendums constitutifs positifs depuis le 4 octobre 1958 ?

- a) Aucun
- b) Un
- c) Deux
- d) Trois
- e) Plus de cinq

Question n° 21 : Combien y a-t-il eu de référendums constituants négatifs depuis le 4 octobre 1958 ?

- a) Aucun
- b) Un
- c) Deux
- d) Trois
- e) Plus de cinq

Question n° 22 : Le Sénat peut faire l'objet d'une dissolution au titre de l'article 12 de la Constitution :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 23 : Le président de la République peut dissoudre dans la deuxième année qui suit les élections législatives consécutives à une dissolution :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 24 : Combien de jours suivant la dissolution les élections législatives doivent-elles être organisées ?

- a) 20 jours
- b) 30 jours
- c) 40 jours
- d) 50 jours
- e) 60 jours

Question n° 25 : Combien y a-t-il eu d'élections législatives suite à une dissolution depuis le 4 octobre 1958 ?

- a) Aucune
- b) Une
- c) Deux
- d) Trois
- e) Cinq

Question n° 26 : Lorsque l'article 16 de la Constitution est appliqué, il ne peut y avoir de dissolution :

- a) vrai
- b) faux

Question n° 27 : La loi organique du 30 juillet 2003 a modifié le régime électoral applicable aux sénateurs ?

- a) vrai
- b) faux

Question n° 28 : Le Président de l'Assemblée nationale n'est pas élu pour toute la durée de la législature ?

- a) vrai
- b) faux

Question n° 29 : Parmi ces hommes politiques, quels sont ceux qui n'ont pas été président de la République par intérim mais élu Président du Sénat à plus de deux reprises :

- a) Gaston Monnerville
- b) Alain Poher
- c) René Monory
- d) Christian Poncelet
- e) Gérard Larcher
- f) Jean-Pierre Bel

Question n° 30 : Remplir les éléments manquants de la phrase suivante :

Le vote la loi. Il contrôle l'action du Il évalue les politiques publiques.

Il comprend et

Les à, dont le nombre ne peut excéder, sont élus au

Le, dont le nombre de membres ne peut excéder, est élu au Il assure la représentation des de la

Les Français établis hors de France sont représentés à et

**CORRIGÉ
PROPOSÉ PAR
AURÉLIEN BAUDU**

Question n° 1 : En 1958, le Président de la V^e République est élu par :

Bonnes réponses : c) Les membres du Parlement, d) Les membres des Conseils généraux et e) Les membres élus des conseils municipaux

Avant la révision constitutionnelle de 1962, le président de la République était élu par un collège électoral comprenant, outre les parlementaires, les conseillers généraux, les élus des Assemblées des territoires d'outre-mer et des représentants élus des conseils municipaux, soit 81 764 grands électeurs (et non 80 000 comme cela était proposé dans la réponse b) C'est selon cette procédure que le premier Président de la V^e République a été élu. Le Général De Gaulle a été élu à la Présidence de la République le 21 décembre 1958 avec 62 394 voix soit 78,5 % des suffrages exprimés.

Question n° 2 : L'élection du président de la République est régie par :

Bonnes réponses : b) L'article 6 de la Constitution, c) L'article 7 de la Constitution et e) L'article 58 de la Constitution

L'élection du président de la République est organisée selon les dispositions des articles 6 et 7 de la Constitution. Elle se déroule sous le contrôle du Conseil Constitutionnel, conformément à l'article 58 de la Constitution qui dispose que « *le Conseil Constitutionnel veille à la régularité de l'élection du président de la République. Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin* ».

Question n° 3 : Pour ne pas être éligible à la Présidence de la République, il faut :

Bonnes réponses : b) être frappé d'inéligibilité et e) ne pas être soutenu par 500 « parrains »

Les conditions requises sont fixées par l'article 3 de la loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République. Ainsi peut être candidat tout Français ou Française, âgé(e) de 18 ans, jouissant de ses droits civils et politiques et n'étant pas dans un cas d'incapacité prévu par la loi. La condition essentielle est de rassembler le soutien de 500 « parrains ». Une candidature ne peut être retenue que si, parmi

les parrains, figurent des élus d'au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer différents, sans que plus de 50 (un dixième de 500) d'entre eux puissent être les élus d'un même département, d'une même collectivité d'outre-mer ou d'un des deux « départements virtuels » que constituent, d'une part, les sénateurs représentant les Français établis hors de France et les membres élus de l'Assemblée des Français de l'étranger et, d'autre part, les ressortissants français membres du Parlement européen élus en France.

Question n° 4 : Charles de Gaulle est le deuxième président de la République élu au suffrage universel direct :

Bonne réponse : a) Vrai

C'est sous la II^e République qu'apparaît pour la première fois l'élection au suffrage universel direct (masculin à l'époque) pour le président de la République. Louis Napoléon Bonaparte a été élu le 10 décembre 1848 avec 74,2 % des suffrages contre 19,5 % à son rival, qui était le Général Cavaignac.

Question n° 5 : En 1965, le Général de Gaulle est élu au premier tour de l'élection présidentielle ?

Bonne réponse : b) Faux

Le premier Président de la V^e République à être élu au suffrage universel direct est bien le Général De Gaulle, puisqu'il se succède à lui-même lors de l'élection présidentielle des 5 et 19 décembre 1965. Cependant il n'a pas été élu au premier tour au cours duquel il était opposé à cinq autres candidats dont le centriste Jean Lecanuet et le socialiste François Mitterrand. Le Général De Gaulle a refusé de faire campagne, estimant que son charisme historique suffirait à le faire élire dès le premier tour. Il a été mis en ballottage favorable par François Mitterrand, candidat unique de la gauche, pour l'emporter au second tour face à lui avec 54,5 % des voix.

Question n° 6 : Combien y a-t-il eu de candidats à l'élection présidentielle de 2012 ?

Bonne réponse : b) Faux

Le 19 mars 2012, le Conseil constitutionnel a retenu 10 candidats en vue de l'élection présidentielle (Eva Joly, Marine Le Pen, Nicolas Sarkozy, Jean-Luc Mélenchon, Philippe Poutou, Nathalie Arthaud, Jacques Cheminade, François Bayrou, Nicolas Dupont-Aignan, François Hollande). L'élection présidentielle de 2012 n'atteint pas celle de 2007 et ses 12 candidats, et se situe loin record de 2002, élection marquée par un éparpillement des votes au premier tour dû à la présence de 16 candidats.

Question n° 7 : Quel est le Président le mieux élu de la V^e République ?

Bonne réponse : e) Jacques Chirac

L'élection présidentielle de 2002 a été remportée par Jacques Chirac avec 82,2 % des voix. Cette élection a fait de Jacques Chirac le président de la République le mieux élu de la V^e République car il a dépassé le score de Charles de Gaulle de 1958 (78,5 % des suffrages exprimés), et le mieux élu de la République puisqu'il a dépassé le résultat de Louis Napoléon Bonaparte en 1848 (74,2 % des suffrages exprimés).

Question n° 8 : Quel est le Président le moins bien élu de la V^e République ?

Bonne réponse : c) Valéry Giscard d'Estaing

L'élection présidentielle de 1974, provoquée par la mort de Georges Pompidou, a été remportée par Valéry Giscard d'Estaing avec 50,8 % des voix. Cette élection a fait de Valéry Giscard d'Estaing le président de la République le moins bien élu de la V^e République car il a réalisé un score inférieur à celui de Charles de Gaulle (54,5 %), de Nicolas Sarkozy (53 %), de Georges Pompidou (52,8 %), de Jacques Chirac (52,5 % en 1995), de François Mitterrand (51,7 % en 1981), de François Hollande (51,6 %).

Question n° 9 : Quel rôle joue le Conseil constitutionnel tout au long de l'élection présidentielle ?

Bonnes réponses : a) Il établit la liste officielle des candidats, b) Il vérifie la validité des parrainages, c) Il prononce le report de l'élection en cas de décès d'un des candidats, d) Il veille à la régularité des opérations, e) Il proclame les résultats et f) Il examine les réclamations

Définie à l'article 58 de la Constitution, s'agissant de l'élection présidentielle, le Conseil constitutionnel a une mission étendue qui concerne la préparation, le déroulement du scrutin, la proclamation des résultats et les recours formés par les candidats contre les décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. En effet, avant l'élection, le Conseil constitutionnel arrête le formulaire de parrainage, procède à toutes les vérifications matérielles et juridiques nécessaires pour dresser la liste officielle des candidats. Le jour du scrutin, il veille à la régularité des opérations électorales. Au lendemain de chaque tour, le Conseil recense les résultats, examine les réclamations, puis proclame les résultats. Après la proclamation des résultats, le Conseil constitutionnel est juge de plein contentieux sur les recours des candidats contestant les décisions rendues sur leurs comptes de campagne par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

Question n° 10 : L'élection présidentielle française conduit à la bipolarisation de la vie politique ?

Bonne réponse : a) Vrai

Même si l'élection présidentielle au suffrage universel direct n'est pas nécessairement la seule élection à induire une bipolarisation de la vie politique française, autour d'un clivage entre la droite et la gauche, elle y participe largement. En application de l'article 7 de la Constitution, seuls peuvent se présenter au second tour de l'élection présidentielle les deux candidats placés en tête à l'issue du premier tour. Ce duel participe à la bipolarisation de la vie politique française. En effet, la bipolarisation est également une conséquence du mode de scrutin des élections législatives, uninominal majoritaire à deux tours, qui est un scrutin d'alliance au second tour. Ce phénomène est renforcé par le relèvement progressif du seuil de maintien au second tour des élections législatives : 5 % des suffrages exprimés, puis 10 % du nombre des électeurs inscrits (à partir des élections législatives de 1967 avec la loi du 29 décembre 1966) puis, enfin, 12,5 % des inscrits (à partir des élections législatives de 1978 avec la loi du 19 juillet 1976). Enfin, il convient de préciser qu'à seulement deux reprises sur neuf élections, sous la V^e République, il n'y a pas eu de duel entre un candidat de droite et un candidat de gauche (en 1969 et en 2002).

Question n° 11 : En cas de vacance, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a-t-il lieu trente jours au moins et quarante-cinq jours au plus, après l'ouverture de la vacance ?

Bonne réponse : b) Faux

L'article 7 de la Constitution régit cette situation pendant laquelle la fonction présidentielle reste sans titulaire régulièrement élu, en cas de démission, comme avec le Général De Gaulle en 1969, et de décès, comme avec Georges Pompidou en 1974. La vacance déclenche l'intérim de transition, exercé par le Président du Sénat, et la mise en œuvre d'une élection présidentielle anticipée vingt jours au moins et trente cinq jours au plus après son ouverture.

Question n° 12 : En vertu de l'article 11 de la Constitution, les domaines concernés par le référendum législatif sont :

Bonnes réponses : a) L'organisation des pouvoirs publics, c) La réforme relative à la politique économique et e) La réforme relative à la politique environnementale

Le référendum législatif, prévu à l'article 11 de la Constitution, permet au président de la République, sur proposition du Gouvernement ou proposition conjointe des deux assemblées, de soumettre au peuple un projet de loi qui peut porter sur différents sujets comme l'organisation des pouvoirs publics, la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et les services publics y concourant, ou autorisant la ratification de traités internationaux, mais seulement ceux qui auraient des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Question n° 13 : Depuis le début de la V^e République, le président de la République a eu recours à l'article 11 de la Constitution :

Bonne réponse : c) à huit reprises

L'article 11 de la Constitution a été mis en œuvre à huit reprises depuis le début. Sous la présidence du Général De Gaulle, l'article 11 a été utilisé à quatre reprises. Les deux premiers référendums avaient pour but de faire approuver par le peuple la politique algérienne du président de la République : avec l'autodétermination en Algérie (le 8 janvier 1961 avec 75 % de oui) et l'approbation des accords d'Évian (le 8 avril 1962 avec 90,7 % de oui). Les deux utilisations suivantes ont eu pour objet la révision constitutionnelle de l'élection du Président au suffrage universel direct (62,2 % de oui) puis la réforme du Sénat et la régionalisation (52,4 % de non). Sous la présidence de Georges Pompidou, le cinquième référendum du 5 avril 1972 (67,7 % de oui) était destiné à faire autoriser la ratification par le président de la République du traité d'adhésion de la Grande-Bretagne et d'autres pays aux Communautés Européennes. Inutilisé pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing et le premier septennat de F. Mitterrand, l'article 11 de la Constitution a été remis en œuvre au cours de son second septennat. Le sixième référendum du 6 novembre 1988 (79,9 % de oui) a concerné l'organisation, pour les dix années à venir, des pouvoirs publics en Nouvelle Calédonie. La septième application, le 20 septembre 1992 (51 % de oui), a concerné la ratification du traité sur l'Union Européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992. La huitième et dernière application (29 mai 2005) a concerné la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe (54,6 % de non) et a donc empêché que ce traité puisse être ratifié.

Question n° 14 : Depuis le début de la V^e République, le président de la République a eu recours au référendum :

Bonne réponse : d) à neuf reprises

S'il y a eu huit référendums au titre de l'article 11 de la Constitution depuis le début de la V^e République (cf. question n° 13), un autre référendum a été organisé jusqu'alors en vertu des dispositions de l'article 89 de la Constitution, celui par lequel a été définitivement adopté le quinquennat en 2000 (73,2 % de oui). En effet, la Constitution de 1958 prévoit le référendum constituant à l'article 89 de la Constitution. Il intervient pour permettre l'adoption définitive des révisions constitutionnelles dont le texte a été précédemment adopté, en termes identiques, par chacune des deux assemblées parlementaires. Le recours au référendum constituant est obligatoire si le texte trouve son origine dans une proposition de révision constitutionnelle, et que l'initiative est parlementaire. En revanche, si le texte trouve son origine dans un projet de révision, et que l'initiative relève de l'Exécutif, la révision peut être définitivement adoptée par le Congrès réuni à Versailles.

Question n° 15 : Le référendum d'initiative partagée peut résulter d'une initiative émanant de :

Bonnes réponses : c) 195 parlementaires et d) 205 parlementaires

Selon l'article 11 de la Constitution, un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa de cet article peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des 925 membres du Parlement (577 députés et 348 sénateurs), soit 185 parlementaires au minimum.

Question n° 16 : Le référendum d'initiative partagée doit être soutenu par :

Bonne réponse : b) quatre millions d'électeurs

Selon l'article 11 de la Constitution, un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa de cet article doit être soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit environ 4,5 millions d'électeurs au minimum.

Question n° 17 : Que se passe-t-il si les assemblées parlementaires n'examinent pas la proposition de référendum d'initiative partagée ?

Bonnes réponses : b) Le référendum doit se dérouler dans les 4 mois et d) Le Président doit soumettre le texte à référendum

L'article 11 de la Constitution dispose que « si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le président de la République la soumet au référendum ». Dans le projet de texte organique actuellement en discussion, le délai a été fixé à 6 mois. Le président de la République doit soumettre au référendum une proposition de loi ayant obtenu le soutien d'un dixième du corps électoral et qui n'aurait pas été examinée par chacune des chambres du Parlement. Il s'agit ainsi d'insister sur l'obligation faite au président de la République de soumettre cette proposition de loi au référendum et ce, dans un délai raisonnable, qui a été fixé à 4 mois par le projet de texte organique.

Question n° 18 : Que se passe-t-il si les assemblées parlementaires adoptent la proposition de référendum d'initiative partagée ?

Bonne réponse : a) Le référendum ne peut se dérouler

Selon l'article 11 de la Constitution, ce n'est que si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai de 6 mois, que le président de la République a l'obligation de la soumettre au référendum dans un délai de 4 mois. Si les assemblées parlementaires adoptent, modifient ou rejettent la proposition de loi en question, la tenue du référendum d'initiative partagée ne peut avoir lieu. En effet, en pratique, les référendums d'initiative partagée risquent d'être rares.

Question n° 19 : Une loi référendaire peut être censurée par le Conseil constitutionnel

Bonne réponse : b) Faux

Le Conseil constitutionnel considère que les lois « adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale » et bénéficient, à ce titre, d'une immunité, et il refuse donc d'en contrôler la constitutionnalité (Cons. const., déc. n° 62-20 DC, 6 novembre 1962, Loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 ; Cons. const., déc. n° 92-313 DC du 23 septembre 1992, Loi autorisant la ratification du traité sur l'Union européenne). En revanche, il est compétent pour veiller à la régularité des référendums organisés sur le fondement de l'article 11 et de l'article 89 de la Constitution.

Question n° 20 : Combien y a-t-il eu de référendums constitutifs depuis le 4 octobre 1958 ?

Bonnes réponses : b) Un et/ou c) Deux

La V^e République prévoit la possibilité d'un référendum constituant à l'article 89 de la Constitution. Il permet l'adoption définitive des révisions constitutionnelles dont le texte a été adopté, en termes identiques, par chacune des deux assemblées parlementaires. Le recours au référendum constituant est obligatoire si le texte est d'initiative parlementaire. Depuis le 4 octobre 1958, un seul référendum constituant a été organisé en vertu des dispositions l'article 89 de la Constitution, sur le quinquennat en 2000. Toutefois, un autre référendum constituant, avec un résultat positif dans les urnes, a été organisé depuis 1958. Organisé en application de l'article 11 de la Constitution, et ne devant pas être confondu avec celui de l'article 89 de la Constitution, en 1962, ce procédé a permis la mise en œuvre de la réforme relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Question n° 21 : Combien y a-t-il eu de référendums constitutifs négatifs depuis le 4 octobre 1958 ?

Bonnes réponses : a) Aucun et/ou b) Un

S'il n'y a eu aucun référendum constituant sur le fondement de l'article 89 de la Constitution, avec un résultat négatif dans les urnes, depuis le 4 octobre 1958, en revanche, en 1969, le peuple a rejeté la révision constitutionnelle sur le Sénat et la régionalisation (54 % de non), proposée par le Général de Gaulle sur le fondement de l'article 11 de la Constitution. Il convient de préciser que, selon le Conseil d'État, le référendum législatif, bien distinct du référendum constituant, ne doit pas être utilisé pour modifier la Constitution (CE, Ass., 30 octobre 1998, Sarran, Levacher et autres). Depuis 1969, l'article 11 de la Constitution n'a plus été utilisé à des fins constitutives, ce qui a clos la controverse à ce sujet.

Question n° 22 : Le Sénat peut faire l'objet d'une dissolution au titre de l'article 12 de la Constitution :

Bonne réponse : b) Faux

Sous la V^e République, le droit de dissolution est défini à l'article 12 de la Constitution. Selon cette disposition constitutionnelle, seule l'Assemblée nationale peut faire l'objet d'une dissolution. La dissolution apparaît comme la contrepartie de la possibilité pour les députés de renverser le Gouvernement. En France, ce droit n'appartenant pas au Sénat, ce dernier ne peut être dissous.

Question n° 23 : Le président de la République peut dissoudre dans la deuxième année qui suit les élections législatives consécutives à une dissolution :

Bonne réponse : a) Vrai

L'article 12 alinéa 4 de la Constitution dispose qu'il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit les élections législatives consécutives à dissolution. En théorie, l'éventualité d'une dissolution dans la deuxième année qui suit les élections législatives consécutives à une dissolution est envisageable mais fortement improbable en pratique, conformément à l'adage « dissolution sur dissolution ne vaut » apparu lors des dissolutions prononcées successivement par Charles X en 1830 et ayant débouché sur la Révolution des « Trois glorieuses ».

Question n° 24 : Combien de jours suivant la dissolution les élections législatives doivent-elles être organisées ?

Bonnes réponses : a) 20 jours, b) 30 jours et c) 40 jours

L'article 12 alinéa 2 de la Constitution dispose « les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution ».

Question n° 25 : Combien y a-t-il eu d'élections législatives suite à une dissolution depuis le 4 octobre 1958 ?

Bonne réponse : e) Cinq

En vertu de l'article 12 de la Constitution, la dissolution de l'Assemblée nationale est décidée par le président de la République, après consultation du Premier ministre et des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le caractère peu contraignant de cette procédure explique pourquoi la dissolution a été utilisée à cinq reprises depuis le début de la V^e République. En octobre 1962, le général de Gaulle dissout l'Assemblée, celle-ci ayant renversé le gouvernement de Georges Pompidou. En 1968, il la dissout à nouveau, cette fois pour consulter le pays à l'issue des événements du mois de mai. La dissolution est ensuite utilisée par François Mitterrand après son élection de 1981 et de sa réélection en 1988 afin d'obtenir une majorité parlementaire favorable à sa politique. Enfin, Jacques Chirac dissout l'Assemblée nationale en avril 1997 afin d'anticiper d'un an les élections législatives prévues pour juin 1998. Pour la première fois sous la V^e République, cette dissolution est un échec, puisque l'Assemblée issue des urnes est défavorable au chef de l'État.

Question n° 26 : Lorsque l'article 16 de la Constitution est appliqué, il ne peut y avoir de dissolution :

Bonne réponse : a) Vrai

En effet, l'article 16 alinéa 5 dispose que « l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels ». La dissolution de l'Assemblée nationale est impossible dans deux autres hypothèses. En effet, elle ne peut être prononcée par le président de la République par intérim, en vertu de l'article 7 alinéa 4 de la Constitution. Ensuite, il est impossible au président de la République de dissoudre durant l'année qui suit des élections législatives elles-mêmes provoquées par une dissolution, selon l'article 12 alinéa 4 de la Constitution.

Question n° 27 : La loi organique du 30 juillet 2003 a modifié le régime électoral applicable aux sénateurs ?

Bonne réponse : a) Vrai

La loi organique du 30 juillet 2003 a réformé la durée du mandat et l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que la composition du Sénat. Elle a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 24 juillet 2003. Ce texte a prévu un abaissement de l'âge d'éligibilité des sénateurs de 35 à 30 ans, et la création de 25 nouveaux sièges de sénateurs. Ce texte a également prévu un renouvellement du Sénat par moitié tous les 3 ans. Le mandat des sénateurs ne serait donc plus que de 6 ans au lieu de 9 auparavant. Certaines dispositions de ce texte ont depuis été remaniées par la loi organique du 21 février 2007 et la loi organique du 14 avril 2011. En effet, afin de tenir compte des évolutions démographiques, la réforme de 2003 a redéfini le nombre de sénateurs par circonscription, ainsi que le nombre de sénateurs composant la Haute Assemblée. Ainsi, jusqu'en septembre 2004, le Sénat était composé de 321 sénateurs. Ce nombre a été porté à 331 au renouvellement de septembre 2004, à 343 après le renouvellement de septembre 2008 et 348 depuis celui de septembre 2011. La loi organique du 21 février 2007 a créé 2 sièges de sénateurs pour tenir compte de la création des deux nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, désormais distinctes de la Guadeloupe. Enfin, et alors que la réforme de 2003 avait abaissé l'âge d'éligibilité des sénateurs de 35 à 30 ans, cette limite a été portée à 24 ans par la loi organique du 14 avril 2011. Ce texte a par ailleurs actualisé la liste des fonctions incompatibles (préfets, magistrats, recteurs d'académie, inspecteurs du travail, etc.) avec une candidature à un mandat parlementaire et fixé les durées d'inéligibilité que peuvent décider les tribunaux administratifs et le Conseil constitutionnel (allant de 1 à 3 ans).

Question n° 28 : Le Président de l'Assemblée nationale n'est pas élu pour toute la durée de la législature ?

Bonne réponse : b) Faux

L'article 32 de la Constitution précise que le Président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature, alors que le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

Question n° 29 : Parmi ces hommes politiques, quels sont ceux qui n'ont pas été président de la République par intérim mais élu Président du Sénat à plus de deux reprises :

Bonnes réponses : a) Gaston Monnerville, c) René Monory et d) Christian Poncelet

Depuis le début de la Ve République, deux périodes d'intérim de transition sont survenues, l'une après la démission de Charles De Gaulle le 28 avril 1969, suite au résultat négatif du référendum organisé la veille ; et l'autre après le décès de Georges Pompidou le 2 avril 1974. Lors de ces deux applications, c'est Alain Poher, Président du Sénat, qui a assuré l'intérim. Par ailleurs, pour l'instant, seuls Gaston Monnerville, de 1958 à 1968 ; René Monory, de 1992 à 1998, et Christian Poncelet, de 1998 à 2008, ont effectué plus de deux mandats comme Président du Sénat.

Question n° 30 : La phrase proposée, issue de l'article 24 de la Constitution, doit être complétée ainsi :

Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques. Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat. Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder 577, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder 348, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.



Imprimé en France - JOUVE, 1, rue du Docteur Sauvé, 53100 MAYENNE
N° 2166198Y - Dépôt légal : août 2014

DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

Annales corrigées

20 sujets d'annales et d'actualité avec conseils et corrigés
pour vous préparer aux épreuves

2015

LE CONTENU DU LIVRE

Un ensemble construit, cohérent et complet
en matière d'annales corrigées :

- les **sujets** ont été choisis parmi ceux récemment posés dans la plupart des facultés de droit de France ;
- tous les **corrigés** ont été rédigés par l'équipe pédagogique qui anime chaque livre ; ils vous donnent ce que doit contenir une excellente copie le jour de l'examen ;
- des **sujets d'actualité**, composés spécialement par les auteurs, sont ajoutés pour tenir compte de « ce qui bouge » et de ce qui est « nouveau » ;
- l'**ensemble du programme** de la matière est couvert ;
- tous les **types d'épreuves** qui peuvent vous être posés le jour de l'examen sont traités.

Pour bien préparer vos travaux dirigés et réussir vos examens de fin de 1^{er} et 2^e semestres en L1 et L2



Licence • Master • Doctorat



Prix : 15,50 €

ISBN 978-2-297-04090-7

www.lextenso-editions.fr

Gualino

lextenso éditions

Réussir
mon cursus

