

## **LE RÔLE DE L'ÉTAT ET SON ÉVOLUTION**

La France est un véritable laboratoire institutionnel : quinze constitutions en deux cent vingt ans (Annexe I). Il n'y a pas de constitution sous l'Ancien Régime, seulement quelques lois fondamentales concernant principalement le roi et des coutumes. Le roi détient son pouvoir « par la grâce de Dieu ». Mais l'affaiblissement du sentiment religieux, le discours des « philosophes » et l'aspiration croissante à plus de liberté et d'égalité font que le pouvoir d'État se sécularise : Philippe le Bel installe le pape Clément V en Avignon, il crée le Conseil d'État du roi, décapite ses créanciers. Puis le pouvoir politique tend à se dissocier de la personne du monarque (Louis XIV aurait soutenu tout à la fois que « l'État c'est moi » et « Je meurs, mais il reste l'État »). Aussi, ne faut-il pas s'étonner que la première exigence des députés aux États généraux qui se réunissent le 5 mai 1789 soit l'élaboration d'une constitution écrite. Déjà Jean-Jacques Rousseau avait appelé à la

conclusion du *Contrat social* en 1762 et il avait même rédigé deux projets de constitutions, l'une pour la Corse en 1768 et l'autre pour la Pologne en 1771<sup>1</sup>(1).

Tous ne mettent pas évidemment le même contenu à l'idée de constitution. Les conservateurs souhaitent une mise en ordre formelle des pouvoirs. Les révolutionnaires veulent faire table rase de l'ordre existant. L'idée de reconnaissance et de séparation des pouvoirs de Montesquieu dans *L'esprit des lois* : exécutif, législatif, judiciaire, s'impose et consacre finalement le rôle de l'État nouveau par le transfert de la souveraineté du Roi à la Nation. Mais une autre séparation s'opère simultanément : celle de cet État, dépositaire de l'a volonté générale et la reconnaissance de droits de l'homme et du citoyen. La traduction de ce double mouvement sera l'existence durable, d'une part d'une constitution écrite, d'autre part d'une *Déclaration des droits* généralement placée en tête de la constitution. C'est encore vrai aujourd'hui.

---

<sup>1</sup>(1) - Tricentenaire de sa naissance le 28 juin 2012

La première constitution, encore monarchique, intervient en 1791 et nous en sommes à la quinzième, soit une durée de vie moyenne d'environ quinze ans. Lorsque l'on parcourt la succession de ces constitutions, on peut dégager deux lignes de forces : l'une démocratique dont le meilleur exemple est la constitution de 24 juin 1793, dite aussi de l'An I, produite par la Convention ; l'autre autoritaire ou « césarienne », dont la constitution de Louis Napoléon Bonaparte du 14 janvier 1852 est l'exemple le plus caractéristique. L'histoire institutionnelle de la France peut être analysée par référence à ces deux expressions opposées. Afin de caractériser les deux modèles, on peut évoquer quelques-unes de leurs caractéristiques.

La Constitution de 1793, dans une longue *Déclaration des droits* propose le bonheur comme finalité et donne la plus grande place à l'intervention du peuple. Anti-fédéraliste et antilibérale, il ne s'agit pas pour autant d'un régime parlementaire. Les députés sont élus pour un an, le 1<sup>er</sup> mai. Les étrangers présents depuis au moins un an peuvent voter et sont

éligibles (Thomas Peine, Américain, et Anarchasis Cloots, Prussien seront députés à la Conception. Les citoyens participent à l'élaboration de la loi par leurs assemblées primaires. L'article 35 prévoit le droit à l'insurrection si le gouvernement viole les droits du peuple (« le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs »). Dans la constitution est prévu le droit d'asile pour les combattants pour la liberté, refusé aux tyrans. Le gouvernement est constitué en dehors de l'Assemblée. La constitution fut réservée en attendant le retour de la paix, car il fallait un exécutif fort pour conduire la guerre. Finalement, elle ne fut jamais appliquée.

La Constitution de 1852, a été établie après le coup d'État du 2 décembre 1851 pour faire échec à l'expiration du mandat de Louis Napoléon Bonaparte qui devait s'achever en mai 1852 et n'était pas renouvelable. La constitution lui donne tous pouvoirs sur les autres organismes de l'appareil d'État pour un mandat de 10 ans. Un sénatus-consulte lui confèrera la dignité impériale le 7 novembre 1852 sans qu'il y ait besoin de modifier le dispositif institutionnel. Néanmoins, on

passera en 1860 de l'Empire autoritaire à l'Empire libéral sous la pression des milieux catholiques et des forces économiques.

Les deux lignes de forces marquent les diverses constitutions, mais dans des proportions variables. Ainsi la constitution de la IV<sup>ème</sup> République se rattache à la première, la constitution de la V<sup>ème</sup> est un hybride plutôt dominé par l'esprit de la seconde.

## **I. DEPUIS LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE : UNE HISTOIRE TOURMENTÉE ENTRE RATIONALITÉ ET EMPIRISME**

La constitution de la IV<sup>ème</sup> R »publique aura duré douze ans, la V<sup>ème</sup> cinquante-quatre ans cette année,, en deuxième position pour la longévité après la III<sup>ème</sup> .

### **1.1. La Constitution de la IV<sup>ème</sup> République : rationnelle mais pas raisonnable ?**

*Histoire*

Le régime de Vichy a supprimé la Constitution de la III<sup>ème</sup> République du 25 février 1875 et s'est attaché à traduire en institutions sa conception de l'« ordre moral » dans la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 annonçant un projet de constitution du Maréchal Pétain qui ne sera jamais adoptée. Si le régime de Vichy trouvait la constitution de la III<sup>ème</sup> République trop démocratique, les différents courants de la Résistance intérieure ou extérieure souhaitent très rapidement mettre en place des institutions fondées sur le peuple (dans une sorte de personnalisation à l'instar de Michelet). Le poids et l'organisation du parti communiste ont pour effet de mettre en avant la référence à la constitution de 1793, sous forme d'un régime d'assemblée unique, élue à la proportionnelle intégrale et favorable au rôle des partis. Au plan économique, la Résistance avance des nationalisations et, au plan social, la sécurité sociale dans le cadre du programme du Conseil national de la Résistance.

Dès 1942, le général de Gaulle avait admis une réforme institutionnelle profonde. Une

ordonnance du 21 avril 1944, prise à Alger, avait prévu une Assemblée nationale constituante. De Gaulle incline pour une dimension présidentielle sur le modèle des États Unis.

Un premier référendum a lieu le 21 octobre 1945 pour répondre à deux questions en même temps qu'était élue l'Assemblée constituante. 1/ reconnaissance de l'assemblée comme constituante. 2/ limitation de ses pouvoirs à sa fonction constituante pendant sept mois. La réponse fut oui-oui (de Gaulle, PS, MRP), contre oui-non (PCF), et radicaux (non-oui). Le PCF domine cependant l'assemblée (25 %) avec le MRP.

Aussitôt se développe une tension entre les partis (principalement de gauche) et de Gaulle élu chef du gouvernement après maintes palabres. Il refuse de confier des ministères-clés aux communistes. Il démissionne le 20 janvier 1946. Félix Gouin, socialiste, lui succède, Vincent Auriol est président de l'Assemblée. Finalement Pierre Cot fait adopter par l'Assemblée un projet au bout

d'un vif conflit entre MRP contre socialistes et communistes.

Ce projet institue un régime d'assemblée fortement marqué par le modèle de la Convention. Soumis au référendum, il est rejeté le 5 mai 1946 par 53 % des suffrages (c'est la première fois qu'un référendum rejette la proposition soumise au vote). La cause réside à la fois dans la crainte du régime d'assemblée et des communistes.

Une nouvelle assemblée constituante est élue. L'ordre d'importance est : MRP (28 %), communistes (26 %), socialistes (21 %). Le discours de Bayeux du général de Gaulle le 16 juin, donne une esquisse d'une constitution avec un chef de l'Etat au-dessus des partis et doté de pouvoirs importants. La gauche n'en tient pas compte si elle prend soin de veiller à ce que n'intervienne pas un nouveau résultat négatif. Finalement, le projet est adopté par référendum : 9 millions de oui, 8 de non, mais 6 d'abstentions et 1 de bulletins blancs. La constitution est promulguée le 27 octobre 1946.



## Contenu

Le professeur J-J. Chevallier a considéré que cette constitution « était rationnelle mais n'était pas raisonnable ».

Cette constitution est dans la filiation des constitutions révolutionnaires : 1789, 1793, 1795, 1848. Elle ne comporte pas de *Déclaration des droits* de l'homme comme dans le projet de 1945 mais un *Préambule* toujours en vigueur retenant de nombreux droits : droit d'asile, droit au travail, accès à la formation, à la gestion des entreprises, de grève, nationalisations, égalité hommes-femmes, etc. Elle valide, par là, les mesures prises depuis la Libération. La constitution renvoie à la *Déclaration des droits* de 1789 et aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la république ».

Elle prévoit deux chambres : l'Assemblée nationale et le Conseil de la République. La première est élue à la proportionnelle<sup>2</sup>(2), elle a l'initiative des révisions constitutionnelles et

---

<sup>2</sup>(2) Une loi électorale sur les « apparentements » permettra d'introduire un effet majoritaire à partir de 1951, minorant la représentation parlementaire du PCF et du RPF.

a le dernier mot en matière législative. Elle est à la source de la composition du gouvernement et avec le Conseil élit le Président de la République pour un mandat de sept ans renouvelable une fois. Celui-ci garde les pouvoirs de ses prédécesseurs. Il désigne le Président du Conseil, mais ce dernier doit être néanmoins investi par l'Assemblée.

Des mécanismes sont créés pour assurer la stabilité (question de confiance et motion de censure des art. 49 et 50). Un gouvernement renversé peut dissoudre l'Assemblée. Il y eut 25 gouvernements en 12 ans.

### Évolution

La IV<sup>ème</sup> République doit faire face à de grandes difficultés : reconstruction, guerres d'Indochine et d'Algérie, décolonisation, instabilité gouvernementale, dénaturation de la représentation parlementaire par le système des apparentements. Le gouvernement Guy Mollet ne s'impose pas. Une réforme constitutionnelle est envisagée mais sa déclaration d'investiture devant

l'Assemblée le 1<sup>er</sup> juin 1954 ne porte que sur des dispositions mineures. La situation se dégrade (intervention en Egypte, détournement de l'avion de Ben Bella...). Le 13 mai, émeute à Alger le jour de l'investiture de Pierre Pfimlin qui démissionne. Le Président de la République, René Coty, appelle le général de Gaulle comme président du Conseil et l'autorise à élaborer une nouvelle constitution.

## **1.2. La Constitution de la V<sup>ème</sup> République : du parlementarisme rationalisé à la dérive bonapartiste**

### Hitoirere

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 fixe les cadres et les limites de la révision constitutionnelle (suffrage universel, séparation des pouvoirs, responsabilité du gouvernement devant le parlement, indépendance de la justice, etc.). Le projet devra être soumis au référendum.

Un avant-projet est rédigé par un petit comité à l'instar des constitutions autoritaires. De

Gaule veille à élargir le nombre des grands électeurs (anticipation de la réforme 1962) et aux pouvoirs du président, notamment en cas de crise (esprit de Bayeux de 1946). Michel Debré veille à la « rationaliser » l'activité parlementaire. Le comité fait des propositions qui ne seront pas retenues. Le projet passe en Conseil des ministres le 4 septembre et est adopté le 28 septembre par référendum à 80% des voix, seul le PCF ayant appelé à voter contre avec quelques personnalités (Mitterrand, Mendès France).

La signification du vote est différente pour les territoires d'outre-mer qui se prononcent sur leur indépendance de la communauté qu'introduisait le texte (Guinée).

### Contenu

La constitution commence par la souveraineté, mais ensuite l'ordre est changé par rapport à celui de la constitution de 1946 qui était : Parlement - Conseil économique et social - Président de la République - Gouvernement et qui devient : Président de la République – Gouvernement - Parlement. Élu

pour 7 ans, le Président est rééligible. Il est élu par un large collège de grands électeurs. Il a les prérogatives de ses prédécesseurs, mais surtout des pouvoirs nouveaux portant notamment sur deux articles : l'art. 11 qui lui permet de recourir au référendum sur le fonctionnement des pouvoirs publics et les traités, l'art. 16 en cas de guerre ou de guerre civile, le recours à cet article est très encadré, mais cela lui conférerait en ces circonstances un véritable pouvoir dictatorial.

Le Gouvernement est composé du Premier ministre (non le Président du conseil qui est le Président de la République). Le Président de la République nomme le Premier ministre et les ministres qui lui sont présentés par le Premier ministre. Le Gouvernement sollicite la confiance de l'Assemblée nationale. Le Président de la République ne peut ensuite révoquer le Premier ministre. Il y a incompatibilité pour les ministres entre la fonction et un mandat parlementaire. Le Gouvernement a des pouvoirs étendus (art. 20) : initiative des lois, nominations de hauts fonctionnaires, proposition le référendum, déclaration de l'état de siège, recours aux

ordonnances, etc. Il dispose du pouvoir réglementaire (art. 34 et 36)

Le Parlement est constitué en deux chambres, composées de parlementaires élus sur des modes définis par des lois ordinaires. La rationalisation est effectuée par un président de l'Assemblée nationale élu pour la législature, le président du Sénat à chaque renouvellement. Ces présidents peuvent saisir le Conseil constitutionnel. Leur consultation est obligatoire dans certains cas. Ils ont donc des pouvoirs propres. Les pouvoirs du Parlement sont réduits par un champ législatif très circonscrit : adoption d'une loi sans vote si le Gouvernement pose une question de confiance et qu'il n'est pas renversé dans les vingt-quatre heures par une motion de censure ; le contrôle de constitutionnalité des lois est instauré ; la loi peut être votée par référendum. Les lois sont votées par les deux assemblées. En cas de désaccord, recours à une commission mixte paritaire et s'il n'y a pas accord vote de l'Assemblée nationale sur son texte. Le rôle du Parlement change en cas de différence des majorités aux élections législatives et présidentielle.

Est créé un Conseil constitutionnel (neuf membres désignés par tiers par le Président de la République et les présidents des chambres). Ses compétences sont élargies par rapport à celles du « comité constitutionnel » de la constitution de 1946. Il est le juge des recours sur les référendums, les élections du Président de la République et des parlementaires. Il est encore le juge de la qualification législative des textes. Il est consulté sur la mise en œuvre de l'article 16 et sur l'« empêchement » du Président de la République.,

Une Haute Cour est créée pour juger le Président de la République et les membres du Gouvernement. Un Conseil économique et social consultatif est créé.

Une procédure de révision de la constitution est mise en place sur la base de l'article 89 de la constitution : sur la base d'un texte voté dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat suivi d'un référendum. Mais le Président de la République peut également soumettre un projet au Parlement

réuni en Congrès, le texte doit alors être adopté à la majorité des trois-cinquièmes.

### Evolution

Depuis son instauration, la Constitution de la V<sup>ème</sup> République a été fréquemment modifiée : 5 fois de 1958 à 1991, 19 fois depuis, soit 24 fois au total (Annexe II). On n'évoquera ci-après que les plus importantes.

*1962 : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.*

Voulant passer outre l'opposition probable du Sénat, de Gaulle fait réviser la constitution en utilisant l'article 11. Opposition quasi-générale et constitution du « cartel des non » (ne comprend pas le PCF). Néanmoins le prestige de de Gaulle, fait que le « oui » l'emporte avec plus de 62% des voix. Le Conseil constitutionnel se déclare incompétent. Nouvelle naissance de la V<sup>ème</sup> République.

Le fait que le Conseil constitutionnel refuse de contrôler la constitutionnalité des lois adoptées par référendum (car elles sont



adoptées directement par le peuple), permet la mise en œuvre de cette réforme.

*\*\*\* 1969 : rejet par référendum du projet de réforme du Sénat et de l'organisation territoriale*

Le projet de révision de 1969 avait un double objet : une réorganisation territoriale renforçant le rôle des régions et la réforme du Sénat devenu plus socio-professionnel avec la suppression du Conseil économique et social. Désavoué, de Gaulle démissionne le 28 avril 1969. Comme en 1962, mais en sens inverse, l'effet plébiscitaire a été prédominant (2<sup>ème</sup> rejet d'un référendum).

*1974 : la réforme du Conseil Constitutionnel.*

Le Conseil constitutionnel avait été pensé par Michel Debré dans le cadre d'un parlementarisme rationalisé (champ de l'art. 34,, limitation du rôle des partis). La décision constitutionnelle n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 *Liberté d'association* a donné une nouvelle place au Conseil constitutionnel. La notion de « bloc de constitutionnalité » étend

son champ d'appréciation. Valéry Giscard d'Estaing, nouvellement élu Président de la République, souhaite élargir la saisine du Conseil Constitutionnel aux parlementaires (60 députés et 60 sénateurs

*1992 : le traité de Maastricht.*

Cette révision avait pour but de rendre la Constitution compatible avec le traité sur l'Union européenne.

*1995 : Élargissement des possibilités de recours au référendum.*

Modification de l'article 11 de la constitution.

*2000 : le quinquennat.*

C'est la première révision constitutionnelle soumise au référendum en application de l'article 89 de la Constitution. Après 73% de « oui » le 24 septembre 2000, elle fut promulguée le 2 octobre. Son but était d'éviter les inconvénients de la cohabitation.

*2003 : loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*

Elle porte sur : l'organisation décentralisée de la République, la démocratie locale directe (référendum pouvant être décisionnel dans certains cas), autonomie financière des collectivités territoriales, statut des collectivités d'outre-mer. L'expérimentation législative est introduite dans certaines conditions.

*2005 : la charte de l'environnement.*

La Constitution inclut dans son préambule, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005, une charte de l'environnement en 10 articles, à la demande du Président de la République.

*\*\*\* 2005 : rejet du traité sur la constitution de l'Union européenne*

Le texte est repoussé par référendum, mais le Gouvernement le fera adopter sous forme du traité de Lisbonne par le Parlement.

*2008 : ratification du traité de Lisbonne*

En vue de la ratification ultérieure du Traité de Lisbonne, une révision du titre XV de la Constitution a été votée par le Congrès le 4 février 2008, par 560 voix contre 181. La loi constitutionnelle a été promulguée le jour même. Les modifications apportées à la Constitution formulent les transferts de souveraineté énumérés dans le traité de Lisbonne (par un renvoi direct à ce texte).

*2008 : Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la réforme des institutions*

Dans le prolongement des travaux du comité « Balladur », le Parlement réuni en Congrès a adopté le 21 juillet 2008 un projet de loi constitutionnelle qui crée ou modifie 47 articles de la Constitution (Annexe III). Le vote a été acquis avec 539 votes favorables, le seuil d'adoption étant de 538 votes.

Les modifications les plus importantes de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 sont les suivantes : limitation à deux du nombre de mandats consécutifs du Président de la République ; possibilité pour un cinquième

des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits, de demander la tenue d'un référendum sur l'un des sujets prévus dans l'article 11 ; le président de la République peut convoquer le Congrès du Parlement français pour faire une déclaration ; les parlementaires sont remplacés temporairement en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales ; la discussion des projets et propositions de lois ne porte plus devant la première assemblée saisie sur le texte présenté par le Gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale ; les assemblées fixent maintenant elles-mêmes leur ordre du jour indépendamment du Gouvernement. Celui-ci conserve néanmoins certaines prérogatives importantes ; les justiciables ont désormais la possibilité, depuis mars 2010, de contester la constitutionnalité d'une mesure qui leur est opposée, créant ainsi la possibilité de révision constitutionnelle a posteriori (QPC) ; le Conseil économique et social devient le Conseil économique, social et

environnemental ; le Défenseur des droits est créé ; les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

Un projet gouvernemental visant à inscrire dans la Constitution des règles prévoyant un retour progressif à l'équilibre budgétaire a été adopté le 13 juillet 2011. Ce texte institue des lois-cadres d'équilibre des finances publiques prévoyant un rythme du retour à l'équilibre budgétaire sur au moins trois ans. La question fait aujourd'hui l'objet d'une concertation européenne.

Pour conclure sur la V<sup>ème</sup> République, on peut constater qu'elle n'est vraiment plus la même qu'aux origines. On peut distinguer trois moments : le « parlementarisme rationalisé » du début, gravement affecté en 1962 par l'élection du Président de la République au suffrage universel ; puis au moment des cohabitations ce que le professeur Jean-Marie Denquin a appelé la « monarchie aléatoire » à laquelle Lionel Jospin et Jacques Chirac ont tenté de remédier en instaurant le quinquennat ; enfin, depuis 2007, ce que j'ai appelé une « dérive

bonapartiste », tandis que Robert Badinter parle de « monocratie » et qu'Alain Duhamel écrit « La marche consulaire, différentes expressions pour qualifier un régime autocratique qui prend d'ailleurs beaucoup de liberté avec les institutions.

## **II. DES ENSEIGNEMENTS SUR LE RÔLE DE L'ÉTAT POUR L'ÉTABLISSEMENT D'UNE DÉMOCRATIE INSTITUTIONNELLE**

Une constitution est la représentation juridique, mais aussi idéologique et politique que se fait une société de l'organisation des pouvoirs pour vivre ensemble. Elle devrait donc transcender les conjonctures et mettre principalement l'accent sur les principes fondamentaux et les règles essentielles. On sait qu'il n'en est rien. Pour autant, il est utile de disposer d'une référence : ce que seraient les institutions idéales pour faire le choix des institutions possibles.

### **2.1. Le contexte**

*La décomposition sociale*

Nous nous posons aujourd'hui la question dans un contexte qui est celui d'une décomposition sociale profonde, de crise systémique. Les symptômes en sont multiples : désaffection politique marquée en particulier par la croissance des abstentions, montée du chômage et de la précarité, développement des jeux de hasard et des sectes, menaces contre l'écosystème mondial, crise aux dimensions multiples : financière, des matières premières, religieuse, etc. Certaines causes de cette situation peuvent être identifiées : la référence problématique à l'État-nation avec désaffection dans les pays anciens mais aussi la multiplication de leur nombre et des réactions nationalistes ; la complexification et la dénaturation de la notion de classe sous l'effet du progrès technique, de la mondialisation capitaliste, de l'individualisation des statuts ; les bouleversements spatiaux marqués par l'urbanisation, le développement des voies de communication, l'émergence de nouvelles puissances économiques ; l'évolution rapide des mœurs principalement dans la famille, les relations



sociales, la confrontation des cultures. Surtout, l'affaiblissement voire l'effondrement des grandes idéologies messianiques qui avaient prospéré au siècle dernier et structuré les débats politiques majeurs : la théorie néoclassique pour les libéraux de plus en plus éloignée de la représentation du réel s'est faite normative, ; l'État-providence pour les socio-démocrates voit sa démarche redistributive asphyxiée dans la crise et la récession ; le marxisme, inspirateur du mouvement communiste ne peut plus être regardé comme le paradigme des forces du changement s'il garde certaines vertus explicatives et pédagogiques. Ce moment historique de décomposition sociale est donc tout à fait singulier et doit être analysé en tant que tel, même si nous ne disposons à cet effet que des outils théoriques anciens. Il donne naissance à des expressions significatives comme celle d'Edgar Morin qui parle de « métamorphose », de Pierre Nora qui évoque le « régime des identités », ou d'Alain Badiou qui s'interroge « Qu'appelle-t-on échouer ? »<sup>3</sup>(3). D'autres moments

---

<sup>3</sup>(3) A. Badiou, *L'hypothèse communiste*, Lignes, 2009. Dans le même esprit voir aussi : A. Le Pors, *Pendant la mue le serpent est aveugle*, Albin Michel, 1993 et *Éloge de l'échec*, Éditions Le Temps des Cerises, 1999.

historiques ont présenté des caractéristiques de même incertitude : Alfred de Musset n'écrivait-il pas dans *Confession d'un enfant du siècle* en 1836 « On ne sait, à chaque pas qu'on fait si l'on marche sur une semence ou sur un débris » ?

### *La banalisation sarkozyste*

La profondeur de la crise et la diversité de ses manifestations témoignent que nous sommes dans une période historique tout à fait singulière qui nous invite à sortir des schémas politiques qui ont prévalu au XX<sup>ème</sup> siècle tout en tirant les enseignements de ce siècle « prométhéen ». L'ultralibéralisme dominant depuis une trentaine d'années (faisant suite à une période d'environ trente ans d'économie administrée) tend à soumettre l'ensemble de la société à ses règles : concurrence, dérégulation, privatisation, culte de la performance, développement des inégalités, prévalence du court terme, récusation de toute morale civique. Dans ces conditions, les spécificités construites par l'histoire en plusieurs siècles apparaissent comme des « anomalies » dans un pays expérimenté

comme la France. Anomalies que ce service public occupant un quart de la population active, que ce principe de laïcité expressément inscrit dans sa constitution, que ce modèle d'intégration fondé sur le droit du sol, que cette réputation de « terre d'asile », que cette succession de quinze constitutions en deux siècles, que ce pays aux 36 000 communes. Pour ceux qui nous gouvernent il s'agit de gommer ces singularités pour mettre l'État de ce pays aux normes de l'Union européenne. Comme l'a écrit le philosophe Marcel Gauchet : « Le programme initial du sarkozysme, c'est un programme de banalisation de la France »<sup>4</sup>(4).

Cette déstructuration de la France est notamment recherchée par une double démarche de sens contraires. D'une part, une politique de décentralisation déstabilisatrice des collectivités publiques et nationale. D'autre part, une mondialisation qui s'exprime principalement sous la forme du mouvement des capitaux, mais sans se réduire pour autant à cet aspect. Cette situation pose le

---

<sup>4</sup>(4) Marcel Gauchet, « Retombées politiques de la crise », *Le Débat*, septembre-octobre 2009.

problème de l'avenir de l'État-nation, de la souveraineté nationale et populaire, de la responsabilité propre des citoyennes et des citoyens. Mais cette période trentenaire d'ultralibéralisme débouche sur une crise où on en appelle de toute part au « retour de l'État ». Cela crée des conditions favorables pour développer la réflexion sur la question du rôle de l'État et de la nature des institutions.

### *Une VI<sup>ème</sup> République ?*

Face à la crise des institutions et à l'interrogation sur l'État, il importe de répliquer, mais comment ? L'idée la plus simple est d'opposer aux institutions actuelles une autre construction institutionnelle. C'est ce que, avec d'autres, j'avais proposé notamment à l'occasion du bicentenaire de la Révolution française sous forme d'un projet constitutionnel complet<sup>5</sup>.(5) Celui-ci, une fois adopté a été oublié. Je ne ferai plus cette proposition plus de vingt ans plus tard, nous ne sommes plus dans la même situation et l'attitude des uns et des autres vis-à-vis des

---

<sup>5</sup>(5) *Projet constitutionnel du PCF et Rapport d'Anicet Le Pors, l'Humanité*, 18 décembre 1989.

institutions actuelles a beaucoup changé et débouche sur une grande confusion.

Je ne suis pas partisan en effet d'une VI<sup>ème</sup> République pour les raisons suivantes. D'abord, parce qu'il s'agit d'une facilité qui, le plus souvent, dispense d'une réponse sérieuse au fond. Réclamée d'Olivier Besancenot à Marine Le Pen en passant par Pierre Laurent et Cécile Dufflot, on espère qu'il ne s'agit pas de la même VI<sup>ème</sup> République. Ensuite, parce que les projets présentés sont le plus souvent formulés de manière sommaire et peu cohérente<sup>6</sup>(6). L'exemple le plus frappant de cette vanité confuse est le projet de VI<sup>ème</sup> République dont Arnaud Montebourg a fait un fonds de commerce et qui, à l'examen, de contours en concession, se révèle n'être rien d'autre qu'une V<sup>ème</sup> République-bis (Annexe V). Enfin, il existe une autre raison qui fait de la VI<sup>ème</sup> République une revendication illusoire : aucune des cinq républiques qui ont marqué notre histoire récente n'est née d'une gestation spéculative. La Convention déclare le 21 septembre 1792 : « La royauté est

---

<sup>6</sup> (6) Quelle VI<sup>ème</sup> République ? Auteur collectif, Le Temps des cerises, 2007.

abolie en France » et un décret du 25 septembre proclame : « La République est une et indivisible » ; ainsi est née la première République parachevant la Révolution française. La deuxième est issue des émeutes de février 1848 aboutissant à l'abdication de Louis-Philippe et à la constitution républicaine du 4 novembre 1848 ; elle sera, on le sait, et l'on doit s'en souvenir, balayée par le coup d'État du 2 décembre 1851 et le référendum-plébiscite de Louis-Napoléon Bonaparte des 21 et 22 décembre. La troisième émerge à une voix de majorité de la confrontation des monarchistes et des républicains après la chute du Second Empire et l'écrasement de la Commune de Paris. La quatrième est issue de la seconde guerre mondiale, de l'écrasement du nazisme et de la résistance, promulguée le 27 octobre 1946. La cinquième voit le jour par le référendum du 28 septembre 1958, portée par le putsch d'Alger dans un contexte de guerre coloniale. S'il y a bien crise sociale aujourd'hui, qui oserait soutenir qu'elle s'exprime au niveau des événements qui viennent d'être évoqués ? Jamais en France on a changé de république sans événement dramatique. Dans

une société en décomposition sociale profonde, il manque encore l'Évènement.

La même argumentation pourrait être opposée aux partisans d'une Constituante. Toutes les constituantes sont survenues après des évènements majeurs et sur les décombres de l'ordre précédent. Ce n'est pas la situation actuelle et une telle proposition permet de ne rien dire du contenu. C'est encore une facilité.

## **2.2. Des questions à débattre**

Ainsi, plutôt que d'élaborer un projet constitutionnel complet dont l'intérêt principal serait d'établir la cohérence des différents choix institutionnels effectués, il semble aujourd'hui plus opportun, et sans doute préalable de se prononcer sur certains de ces choix majeurs.

### *La souveraineté*

Jean-Jacques Rousseau s'efforçait de définir ainsi les citoyens dans le *Contrat social* : « À l'égard des sociétés, ils prennent

collectivement le nom de Peuple, et s'appellent en particulier citoyens comme participant à l'autorité souveraine ». Il annonçait ainsi le transfert de la notion de souveraineté du monarque au peuple. La nation sera introduite par l'article 2 de la *Déclaration des droits* de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation ». La constitution de 1793 ajoutera en son article 7 : « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ». La constitution de la IV<sup>ème</sup> République retiendra la notion de souveraineté nationale que l'on retrouve dans la constitution de la V<sup>ème</sup> République en son article 3 : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et la voie du référendum ».

La souveraineté est une en ce qu'elle légitime l'exercice du pouvoir politique et de ses instruments (création monétaire, État de droit, politiques publiques, relations internationales). Il est courant d'en distinguer deux aspects, la souveraineté nationale et la souveraineté populaire. La première ne prétend pas à la seule représentation des citoyens existants,



mais veut aussi traduire les aspirations de la continuité des générations. La seconde tend à privilégier la démocratie directe par rapport à la démocratie représentative soutenue par la première. La souveraineté ne saurait être déléguée si certaines compétences peuvent l'être. C'est dans le contexte très particulier du lendemain de la deuxième guerre mondiale que le Préambule de la constitution de 1946 a prévu que, sous réserve de réciprocité, « La France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. ». Restera constante, par ailleurs, la règle selon laquelle « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois » (article 55 de la constitution).

La souveraineté ne saurait cependant être préservée par le seul respect formel des règles du droit positif. On a vu comment le Gouvernement a pu contourner le rejet par le peuple français du traité sur la constitution européenne en mai 2005, pour faire ratifier ensuite le traité de Lisbonne par le Parlement.

Et puis, la souveraineté c'est aussi la maîtrise des bases économiques nationales.

### *La démocratie directe*

Il y a un champ où l'action populaire peut s'exercer directement, sans intermédiaire, c'est celui de la démocratie dite directe. Il convient cependant de dire, avant d'évoquer cet espace, que l'intervention du peuple ne saurait faire l'objet d'une réglementation excessive. La démocratie directe c'est d'abord le plein exercice des droits et des libertés existants. C'est aussi le fortuit, l'incodifiable, l'initiative, l'épopée, talent, l'engagement. Il serait vain et quelque peu totalitaire de prétendre en tout point réglementer la vie, non seulement privée mais aussi publique. Pour autant, la démocratie directe ne saurait être purement spontanée, étrangère à toute forme de régulation institutionnelle. La souveraineté nationale et la souveraineté populaire doivent pouvoir être traduites partiellement dans des règles de droit, si celles qui existent n'épuisent pas le sujet.

Des progrès peuvent, en effet, être réalisés en la matière. On en donnera deux exemples. Le premier consisterait à accroître la portée du droit de pétition. Une question rédigée qui aurait réuni un certain pourcentage de signatures d'électeurs inscrits pourrait faire obligation à l'assemblée délibérante compétente pour connaître de cette question, d'en débattre et de prendre position. La pétition pourrait aussi déboucher directement sur un référendum décisif. Cette décision pourrait ensuite, en cas d'approbation, conduire à l'élaboration des règles administratives, réglementaires ou législatives correspondantes. Le rejet du texte devrait être motivé et le débat se poursuivrait éventuellement dans l'opinion publique (la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 amorce le mouvement en ce sens). Le second exemple reviendrait, sous certaines conditions, à donner l'initiative des lois au peuple. Là encore un minimum de soutiens seraient exigés sur une proposition de loi entièrement formulée. Après quoi le texte pourrait être inséré dans une procédure parlementaire et devenir une loi au terme du processus qui pourrait faire intervenir des

instances déconcentrées ou décentralisées. Ce ne serait à vrai dire pas une véritable novation : la Constitution de l'An I, pourtant réputée jacobine, prévoyait déjà l'intervention des communes et des assemblées primaires des départements dans l'élaboration de la loi<sup>7</sup>(7). Dans de telles conditions la notion de démocratie participative n'est d'aucune utilité.

C'est cependant la question du référendum qui constitue en matière de démocratie directe la question la plus délicate. En reconnaissant à tous les citoyens le droit de concourir personnellement à l'expression de la volonté générale et à la formation de la loi, la *Déclaration des droits* de 1789 ouvrait la voie aux consultations référendaires et à la mise en mouvement politique du peuple. Mais on a vite pressenti les dangers du référendum et les risques qu'il pouvait faire courir à la démocratie dans les mains d'un pouvoir autoritaire relevant de la ligne de force césarienne évoquée plus haut. Olivier

---

<sup>7</sup>(7) «Art. 58. - Le projet est imprimé et envoyé à toutes les communes de la République, sous ce titre : *loi proposée*.

Art. 59. – Quarante jour après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements, plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient *loi*. ».

Duhamel le souligne : « le référendum peut être liberticide : les Bonaparte en ont apporté la preuve »<sup>8</sup>(8). Nous avons vu que la Constitution de 1793 prévoyait que le peuple pouvait délibérer sur les lois proposées par le corps législatif. La Constitution de 1946 ne retenait le référendum qu'en matière constitutionnelle. La Constitution de 1958 le prévoit en deux dispositions : en matière d'organisation des pouvoirs publics, de réformes relatives à la politique économique ou sociale, de ratification des traités (Art. 11, dont le champ a été élargi en 1995 aux questions économiques et sociales) et en matière constitutionnelle (Art. 89). Par ailleurs, la loi du 6 février 1992 a institué un « référendum communal » ; il est de faible portée.

Bien que les référendums sur le traité de Maastricht en 1992 et celui sur le récent projet de « traité établissant une constitution pour l'Europe », mis en échec le 29 mai 2005, aient été l'occasion de débats importants, il reste que, depuis 1793, seulement trois

---

<sup>8</sup>(8) O. Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, Seuil, 1993, p. 116.

référendums sur vingt-quatre ont dit « non » à ceux qui les ont organisés (Annexe IV).

Le recours au référendum relève ainsi le plus souvent d'un pouvoir exécutif autoritaire à tendance plébiscitaire. Corrélativement, il dévoie le débat en le conduisant le plus souvent à s'écarter de la question posée (vote pour ou contre un homme ou une politique). Appelant une réponse binaire (oui ou non) il est peu approprié au traitement de questions complexes. Il doit donc être strictement limité aux matières constitutionnelles proprement dites.

### *La loi*

Outre le référendum, le peuple exerce sa souveraineté par la médiation de ses représentants. L'article 6 de la Déclaration de 1789, qui fait partie du bloc de constitutionnalité actuel, proclame que la loi est l'expression de la volonté générale, tandis que l'article 34 de la constitution dispose que la loi est votée par le Parlement. En vertu du principe de séparation des pouvoirs et pour équilibrer les fonctions normatives de

l'exécutif et du législatif, les articles 34 et 37 définissent les champs respectifs de la loi et du décret. Tel est du moins le schéma théorique car, dans la réalité, c'est le Gouvernement qui a largement l'initiative du travail législatif en fixant, pour l'essentiel, l'ordre du jour du Parlement et en réservant la plus grande place à ses projets, tandis que les textes d'origine parlementaire, les propositions de lois, sont réduites à la portion congrue. Une telle pratique n'est pas conforme aux principes affichés et le préjudice est d'autant plus important que la Constitution a été modifiée en 1992 par l'introduction d'un article 88-2 disposant notamment que : « la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ... », ce qui se traduit par une entrée en force du droit européen en droit interne français et limite, en conséquence, les prérogatives du Parlement national. De plus, la montée en puissance du Conseil constitutionnel à partir de 1971 en a fait un organisme politique en forme juridictionnelle qui s'est doté, au fil du temps et par voie jurisprudentielle, d'un pouvoir constituant

permanent en dehors de toute source de légitimité, même si l'on peut considérer qu'il n'en a pas abusé et qu'il a joué parfois un rôle positif en matière de défense des libertés publiques. La représentation est donc en crise, ce qui se traduit en particulier par une hausse générale des taux d'abstentions à toutes les élections, et notamment aux élections locales qui sont pourtant celles où le citoyen est le plus proche des lieux de pouvoir et qui devraient l'intéresser davantage.

La situation est encore aggravée par le fait que si l'article 20 de la Constitution prévoit bien que « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation », cela dépend de la concordance ou non des majorités présidentielle et législative. Lorsqu'il y a concordance, c'est le Président de la République qui est maître de l'exécutif ; dans le cas contraire, celui de la cohabitation, c'est le Premier ministre qui a l'essentiel des compétences, même si son but est de devenir, à son tour, président, avec une majorité conforme. Cette constitution, si souvent rapetassée au cours de la dernière période, ainsi qu'il a été dit, est donc, au



surplus, de caractère aléatoire, ce qui est un non-sens constitutionnel et très malsain pour la démocratie. En effet, avant les élections présidentielles et législatives, on ne sait qui du Président de la République ou du Premier ministre détiendra finalement le pouvoir exécutif selon qu'il y aura, ou non, concordance des majorités. L'instauration du quinquennat a aggravé le phénomène. Alors que Michel Debré promoteur de la Constitution de la V<sup>ème</sup> République, prétendait instaurer un « parlementarisme rationalisé » le professeur Jean-Marie Denquin, pourtant gaulliste, a défini ce contexte de « monarchie aléatoire »<sup>9</sup>(9), prélude à la « dérive bonapartiste » dont nous avons parlé. C'est donc le statut du Président de la République, aujourd'hui clé de voûte des institutions, qui est le point de départ de toute réforme institutionnelle conséquente.

C'est pourquoi le choix fait ici, est celui du régime parlementaire<sup>10</sup>(10). Selon cette conception, le pouvoir exécutif appartient,

---

<sup>9</sup>(9) J.-M. Denquin, *La monarchie aléatoire*, PUF, 2001.

<sup>10</sup>(10) A. Le Pors, « On fait clairement le choix du régime parlementaire », *l'Humanité*, 10 octobre 2005.

sous la direction du Premier ministre, au Gouvernement. Responsable devant le Parlement, il détermine et conduit effectivement la politique de la nation. La légitimité émane du corps législatif, élu selon un scrutin égal, c'est-à-dire se rapprochant le plus possible de la proportionnelle. Les arguments selon lesquels cela aurait pour conséquence de faire entrer le Front national au Parlement, ou bien que la priorité est la constitution d'une majorité forte plutôt que la fidèle représentation du peuple ne sauraient y faire obstacle. C'est au débat politique et non à la technique électorale de faire les majorités, de définir la voie à suivre et d'exprimer par la loi la volonté générale.

### *L'exécutif*

Le rejet de l'élection du Président de la République repose sur plusieurs raisons.

Premièrement, le caractère plébiscitaire de cette élection l'inscrit sur la ligne de forces césarienne ; les références historiques sont celles des deux Empires.

Deuxièmement, il ne saurait y avoir deux sources de légitimité concurrentes de la représentation nationale et populaire. Or, en France, pour des raisons historiques et par le jeu naturel des pouvoirs, la légitimité d'un président élu au suffrage universel l'emportera toujours sur celle que partagent plusieurs centaines de parlementaires élus localement au scrutin majoritaire. Il faut donc choisir : le Parlement ou le Président. Comment soutenir qu'est conforme à la ligne de force traditionnelle des Lumières, cette délégation massive de souveraineté que représente l'élection du Président de la République au suffrage universel ?

Troisièmement, la supériorité institutionnelle du Président élu en fait le guide de la nation et dérive fatalement vers un pouvoir autocratique sur la base des pouvoirs considérables qui lui sont conférés par la constitution, notamment en situation de crise. Au surplus la situation actuelle montre avec quelle désinvolture le Président use de la constitution pour s'arroger des prérogatives qui ne sont pas les siennes (art. 20, par exemple).

Quatrièmement, la conquête du pouvoir devient dans ces conditions le principal objectif des formations politiques et non le service de l'intérêt général, à fortiori la transformation sociale. Dès lors, les partis se transforment en machines électorales, le cas échéant subdivisées en « écuries » présidentielles, la communication prend le pas sur le débat et la réflexion, la politique devient spectacle, la bataille s'engage sur des critères de rassemblement superficiel et se gagne au centre.

Cinquièmement, cette élection confine ainsi au déni de démocratie et soumet le citoyen à la fatalité des contraintes extérieures, au conformisme opportuniste, à la pensée unique, à la résignation et à l'abaissement.

Dans une constitution démocratique, le Président de la République garderait néanmoins un rôle prestigieux : il représente la France vis-à-vis de l'étranger, il est l'expression symbolique de l'unité et de l'indivisibilité de la République et le garant de la continuité des pouvoirs publics. Il n'est plus élu au suffrage universel direct, mais soit par

un collège de grands électeurs soit par le Congrès du Parlement ; la durée de son mandat est dès lors secondaire, la plus longue durée, sans possibilité de renouvellement, pouvant même correspondre à la plus grande banalisation. À cet égard, le mandat de sept ans non renouvelable est sans doute la solution la plus judicieuse dans la gamme des solutions possibles. L'argument selon lequel il faudrait tenir compte de l'idée que l'on se fait de la prétendue adhésion définitive du peuple français à l'élection du Président de la République au suffrage universel n'est que l'expression d'une résignation politique, indigne de notre histoire.

### *L'État de droit*

Face à ce schéma, certains évoqueront un retour au régime d'assemblée. On n'ignore rien des critiques qui sont adressées à ce régime sur la base, principalement, de l'expérience de la IV<sup>ème</sup> République. En réalité, l'instabilité de la IV<sup>ème</sup> République n'a pas été causée par un excès de démocratie, mais au contraire par les atteintes que les manœuvres des clans politiques lui ont

portées. Aucune constitution ne peut être, seule, la solution des contradictions sociales. Mais à tout prendre, il faut préférer les institutions qui les révèlent à celles qui les dissimulent. Les contradictions apparaissant clairement, les conditions sont meilleures pour leur apporter une solution efficace. C'est aussi un appel à la responsabilité des élus qui doivent alors savoir constituer des majorités d'idées quand c'est nécessaire et faire preuve de courage politique en toute circonstance, plutôt que de se résigner à l'allégeance au chef qui caractérise le régime présidentiel.

Toute proposition institutionnelle doit veiller à s'inscrire dans une scrupuleuse cohérence de l'État de droit. On ne développera pas ici les conditions de la cohérence interne qui reposent essentiellement sur la séparation des pouvoirs et sur l'équilibre délicat à établir entre le principe d'autonomie de gestion des collectivités territoriales et celui d'unité et d'indivisibilité de la République. Il conviendrait aussi de préciser les formes nouvelles de la dualité des ordres juridictionnels (administratif et judiciaire), dualité souhaitable car relevant de la distinction public-privé, classique en

France. Un contrôle de constitutionnalité est nécessaire. La souveraineté ne pouvant émaner que du peuple, c'est à lui ou à ses représentants qu'il revient en définitive d'assurer la conformité des lois à la Constitution ; sur les questions les plus importantes par le recours au référendum constituant en veillant à éviter toute dérive plébiscitaire ; sur des questions moins importantes par la recherche d'une compatibilité tant juridique que politique dans le cadre du Parlement puisque c'est lui qui vote la loi. Un Comité constitutionnel composé de représentants des différents groupes parlementaires auxquels s'adjoindraient des magistrats du Conseil d'État et de la Cour de cassation devrait être institué à cette fin. Il n'aurait pas le pouvoir d'empêcher la promulgation d'une loi non conforme à la Constitution, mais seulement d'identifier cette non-conformité en invitant le Parlement à la prendre en considération à l'occasion d'un nouvel examen qui conduirait soit à modifier la loi soit à provoquer l'engagement d'une procédure de révision constitutionnelle<sup>11</sup>(11).

---

<sup>11</sup>(11) A. Le Pors, « L'enjeu du contrôle de constitutionnalité », l'Humanité, 8 avril 2006.

Une réflexion sur les institutions nationales ne peut aujourd'hui faire l'économie d'une prise en compte des institutions supranationales, elle doit veiller à leur cohérence externe. C'est possible grâce au principe de subsidiarité introduit à l'article 5 du Traité sur l'Union européenne à aux termes duquel : « Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire ». Certes, cette formulation laisse une trop large place à l'appréciation de l'opportunité de l'intervention communautaire et il n'y a pas lieu de faire une confiance aveugle aujourd'hui à l'appréciation de la Cour de justice de l'Union européenne. Une articulation des institutions nationales et transnationales doit cependant être recherchée sans aliénation de la souveraineté nationale. D'ailleurs, dès aujourd'hui, l'article 55 de la constitution ne dispose-t-il pas que : « Les traités régulièrement ratifiés ou



approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

### *L'État et le citoyen*

Nous avons vu, au début, que l'affirmation de l'autonomie de l'État s'était accompagnée de celle des droits de l'homme et du citoyen. On ne saurait en effet dissocier une réflexion sur le rôle de l'État de celle sur le contenu de la citoyenneté.

La vocation des institutions est aussi de concourir à la formation d'une citoyenneté finalisée par des valeurs fortes, à vocation universelle : service public, droit du sol, laïcité, responsabilité publique, dans la tradition républicaine française<sup>12</sup>(12). Pour autant, des dimensions supranationales peuvent être mises en perspective.

Une citoyenneté européenne a été décrétée par le traité de Maastricht et est explicitée dans les articles 20 et suivants du Traité sur le

---

<sup>12</sup> (12)A. Le Pors, *La citoyenneté*, PUF, coll. Que sais-je ?, 2002 (3<sup>e</sup> éd.).

fonctionnement de l'Union européenne, mais n'est qu'une citoyenneté de faible densité, de superposition, on a pu parler à son sujet d'objet politique non identifié.

On peut s'attacher également à l'enrichissement des prémices d'une citoyenneté mondiale par l'affirmation de valeurs universelles, l'émergence d'un monde commun dans le cadre d'une mondialisation qui n'est pas seulement celle du capital.

Cette ouverture sur le continent et sur le monde n'est pas pour autant contradictoire avec l'affirmation selon laquelle la nation est et demeure le niveau le plus pertinent d'articulation du particulier et de l'universel. C'est donc là que se situe pour l'essentiel notre responsabilité.

## ANNEXE I

### **Les constitutions de la France**

\* Constitution de 1791 - 3 et 4 septembre 1791

\* Constitution de l'An I - Première République - 24 juin 1793

\* Constitution de l'An III - Directoire - 5 fructidor An III, 22 août 1795

\* Constitution de l'An VIII - Consulat - 22 frimaire An VIII, 13 décembre 1799

\* Constitution de l'An X - Consulat à vie - 16 thermidor An X, 4 août 1802

\* Constitution de l'An XII - Empire - 28 floréal An XII, 18 mai 1804

\* Charte de 1814 - 1ère Restauration - 4 juin 1814

- \* Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire - Cent-jours - 23 avril 1815
  
- \* Charte de 1830, monarchie de Juillet - 14 août 1830
  
- \* Constitution de 1848, II<sup>e</sup> République - 4 novembre 1848
  
- \* Constitution de 1852, Second Empire - 14 janvier 1852
  
- \* Lois constitutionnelles de 1875, III<sup>e</sup> République - 24, 25 février et 16 juillet 1875
  
- \* Loi constitutionnelle du 2 nov. 1945 - Gouvernement provisoire
  
- \* Constitution de 1946, IV<sup>e</sup> République - 27 octobre 1946
  
- \* Constitution de 1958, V<sup>e</sup> République - 4 octobre 1958

## ANNEXE II

### **Modifications de la constitution du 4 octobre 1958**

1. Loi constitutionnelle n° 60-525 du 4 juin 1960 - [États de la communauté]
  
2. Loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 - [Élection du Président de la République au suffrage universel]
  
3. Loi constitutionnelle n° 63-1327 du 30 décembre 1963 - [Session parlementaire]
  
4. Loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974 - [Possibilité pour 60 députés ou 60 sénateurs de déférer une loi au Conseil constitutionnel]
  
5. Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 - [Intérim de la Présidence de la République]

6. Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992 - [Dispositions permettant de ratifier le traité de Maastricht (Union économique et monétaire, vote des ressortissants européens aux élections municipales, politique commune des visas); langue française, lois organiques relatives aux TOM, résolutions parlementaires sur les actes communautaires]

7. Loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 - [Cour de justice de la République]

8. Loi constitutionnelle n° 93-1256 du 25 nov. 1993 - [Droit d'asile]

9. Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 - [Session parlementaire unique (du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin), aménagement des "immunités" parlementaires et élargissement des possibilités de recours au référendum]

10. Loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 - [Loi de financement de la sécurité sociale]

11. Loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998 - [Avenir de la Nouvelle-Calédonie]

12. Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999 - [Traité d'Amsterdam]

13. Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999 - [Cour Pénale Internationale]

14. Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 - [Égalité entre les femmes et les hommes]

15. Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 - [Durée du mandat du Président de la République]

16. Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003 - [Mandat d'arrêt européen]

17. Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 - [Organisation décentralisée de la République]

18. Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1er mars 2005 - [Traité établissant une Constitution pour l'Europe]

19. Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 - [Charte de l'environnement]

20. Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 - [Corps électoral de la Nouvelle-Calédonie]

21. Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 - [Responsabilité du Président de la République]

22. Loi constitutionnelle n° 2007-239 du 23 février 2007 - [Interdiction de la peine de mort]

23. Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution - [Traité de Lisbonne]

24. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République - [Modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République, dont QPC]



## ANNEXE III

### **Modifications de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008**

#### \* Article 1er

o Ajout de l'alinéa suivant « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales ».

#### \* Article 3

o transfert vers l'article 1er du dernier alinéa : « La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ».

#### \* Article 6 : Définition du président de la République française

o Le président de la République ne peut dorénavant exercer plus de deux mandats consécutifs.

#### \* Article 11 : référendum

- o Le référendum peut également porter sur des questions d'ordre environnemental

- o Possibilité pour un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième des électeurs inscrits, de demander la tenue d'un référendum sur l'un des sujets prévus dans cet article. Cette demande ferait l'objet d'une proposition de loi, de sorte que le Parlement pourrait s'opposer à la tenue du référendum, en procédant à une lecture du texte.

\* Article 13 : nominations par le Chef de l'État

- o Les commissions parlementaires peuvent s'opposer à des nominations présidentielles à la majorité des 3/5èmes des suffrages exprimées.

\* Article 16 : pleins pouvoirs du Chef de l'État

- o Limitation du pouvoir exceptionnel du président de la République après 30 et 60 jours d'exercice dans des circonstances exceptionnelles

\* Article 17 : droit de grâce

- o Le droit de grâce ne peut plus être exercé par le président de la République qu'à titre individuel. La grâce collective lui est désormais impossible.

- \* Article 18 : communication du président de la République avec le Parlement

- o Le président de la République peut convoquer le Congrès du parlement français pour faire une déclaration. Un débat peut suivre sa déclaration, hors présence de ce dernier.

- \* Article 24 : composition du Parlement

- o Le nombre des députés et des sénateurs est fixé par la constitution. Les Français vivant à l'étranger sont dorénavant représentés au Sénat et à l'Assemblée nationale.

- \* Article 25 : organisation de l'élection des parlementaires

- o Les parlementaires sont remplacés temporairement en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

- o Nouvel alinéa : « Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et

les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ».

\* Article 34 : définition de la loi

o La loi fixe désormais les règles concernant « la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ».

o La loi fixe désormais les règles concernant le régime électoral des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales.

o L'avant-dernier alinéa est remplacé par les deux alinéas suivants : « Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État » et « Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles

s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ».

o Un article 34-1 est ajouté. Il permet aux assemblées de voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique, à condition qu'elles ne remettent pas en cause la responsabilité du gouvernement, ni qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

\* Article 35 : autorisation de la déclaration de guerre par le Parlement

o Le gouvernement doit dorénavant informer le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote. Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

\* Article 38 : fonctionnement des ordonnances

- o Les ordonnances ne pourront plus être ratifiées que de manière expresse.

- \* Article 42 : Vote de la loi

- o La discussion des projets et propositions de loi ne porte plus devant la première assemblée saisie sur le texte présenté par le gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission saisie, sauf pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

- o Un délai de six semaines doit s'écouler entre le dépôt du projet ou de la proposition et la discussion du texte, sauf urgence.

- \* Article 44 : le droit d'amendement doit être défini par le règlement des assemblées dans le cadre fixé par une loi organique. Celle-ci permet aux assemblées d'instaurer un temps global pour l'examen des textes de loi en séance publique.

- \* Article 47-2 : nouvel article sur la Cour des comptes

- o La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du

gouvernement. Elle assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Elle contribue à l'information des citoyens via des rapports publics.

- o Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

\* Article 48 : ordre du jour des assemblées

- o Les assemblées fixent maintenant elles-mêmes leur ordre du jour indépendamment du gouvernement.

- o Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

- o Le gouvernement peut inscrire à l'ordre du jour, par priorité, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous

réserve, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35.

\* article 49 alinéa 3 : l'usage de cette disposition, qui permettait au gouvernement de faire adopter un projet de loi sans vote du Parlement en engageant sa responsabilité, est limité: le gouvernement ne peut désormais faire appel au 49-3 que pour les projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale ainsi, dans la limite d'une fois par session parlementaire, pour un autre projet de loi.

\* Article 51-1 : nouvel article sur les groupes parlementaires

o Dans chaque assemblée, les droits des groupes parlementaires sont désormais fixés par leur règlement.

o Ce même règlement doit reconnaître des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.



\* Article 51-2 : nouvel article sur les commissions d'enquête

o Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent maintenant être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

o Leurs règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par la loi.

o Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

\* Article 61 : saisine sur proposition de loi référendaire

o Dans le cas d'un référendum (référendum législatif, article 11), contrôle de la proposition de loi par le Conseil constitutionnel avant la présentation de la proposition au peuple. Ce contrôle ne concerne que les propositions de lois, c'est-à-dire celles de provenance législative, et donc que les nouvelles dispositions de l'article 11 introduites par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. Un projet de loi soumis à référendum ne serait donc toujours pas

contrôlé (jurisprudence du Conseil Constitutionnel du 6 novembre 1962)

\* Article 61-1 : saisine par voie d'exception  
o Les justiciables ont désormais la possibilité de contester la constitutionnalité d'une mesure qui leur est opposée, créant ainsi la possibilité de revue constitutionnelle a posteriori (précédemment, la constitutionnalité d'une loi était uniquement revue a priori, sans le bénéfice de l'expérience pratique de son application et des dérives potentielles associées), et la possibilité de revue constitutionnelle de jurisprudences (i.e. d'interprétation de la loi par un ou plusieurs juges). Les demandes sont toutefois filtrées par la cour de Cassation et le Conseil d'État qui décident de renvoyer le recours au Conseil constitutionnel. La Loi organique rajoute également le contrôle préalable, selon les cas, du juge judiciaire ou administratif (c'est le "double-filtre").

\* Article 65 :  
o La composition du Conseil supérieur de la magistrature est modifiée pour lui

donner davantage d'indépendance face au pouvoir exécutif.

Le Conseil supérieur de la magistrature pourrait être saisi par un justiciable dans les conditions fixées par une loi organique.

La loi organique détermine les conditions d'application de l'article 65 ainsi révisé.

Modifications du titre XI[modifier]

\* Titre XI : le Conseil économique et social devient le Conseil économique, social et environnemental.

- o Il peut maintenant être saisi par voie de pétition.

- o Le gouvernement et le Parlement peuvent maintenant le consulter sur tout problème à caractère environnemental. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère environnemental lui est désormais soumis pour avis.

- o Le nombre de ses membres ne peut maintenant excéder deux cent trente-trois.

\* Titre XI bis (nouveau) : Le Défenseur des droits est créé avec un nouvel article 71-1.

o Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.

o N'importe quel citoyen s'estimant lésé dans un de ces domaines peut le saisir d'office.

o Il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.

o Nommé par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable (ce qui a suscité des critiques sur son indépendance), il ne peut faire partie du gouvernement ni du Parlement. Il rend compte de son activité à ce dernier ainsi qu'au chef de l'État.

o Son périmètre est fixé par une Loi organique. Il pourrait concentrer notamment les prérogatives du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, et de la Halde.

\* Article 75-1 : nouvel article

- o « Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».

- \* Article 87 : nouvel article sur la francophonie

- o La République participe désormais au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.

- \* Article 88-4 : relations entre l'Union européenne et le Parlement

- o Chaque assemblée doit maintenant disposer d'une commission chargée des affaires européennes.

- \* Article 88-5 : adhésion d'un État à l'Union européenne

- o Les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes sont toujours soumis au référendum par le président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut désormais autoriser l'adoption du projet de loi selon la

procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

## ANNEXE IV

### **Les référendums nationaux en France depuis 1793**

1. juillet 1793 Projet de Constitution de l'An I -  
adoption, mais jamais appliquée
2. septembre 1795 Projet de Constitution  
de l'An III - adoption
3. septembre 1795 Sur le décret des deux  
tiers - adoption
4. janvier 1800 Projet de Constitution de  
l'An VIII – adoption
5. juin 1802 Sur le consulat viager de  
Napoléon Bonaparte - adoption
7. novembre 1804 Projet de Constitution  
de l'An XII – adoption

7 - avril 1815 Sur l'acte additionnel aux constitutions de l'Empire (les Cent-Jours – adoption)

8. 21 décembre 1851 Sur les pouvoirs de Louis-Napoléon Bonaparte - adoption (coup d'État entériné)

9. 21 novembre 1852 Sur le rétablissement de la dignité impériale en France (Second Empire) - adoption

10. 8 mai 1870 Sur le projet de Constitution du 20 avril 1870 - adoption (ne sera appliqué qu'un mois, puisqu'en juillet éclate la guerre)

11. 21 octobre 1945 Sur l'élection d'une assemblée constituante (et donc la fin de la IIIe République) – adoption

12. 21 octobre 1945 Sur le projet de loi constitutionnelle provisoire - adoption, loi promulguée le 2 novembre

13. 5 mai 1946 Premier Projet de Constitution du 19 avril 1946 - rejet



14. 13 octobre 1946 Second projet de Constitution pour la IV<sup>e</sup> République - adoption

15. 28 septembre 1958 Projet de Constitution de la V<sup>e</sup> République (Référendum du 28 septembre 1958) - adoption

16. 8 janvier 1961 Référendum sur l'autodétermination en Algérie – adoption

17. 8 avril 1962 Référendum sur les accords d'Évian – adoption

18. 28 octobre 1962 Élection du président de la République au suffrage universel direct - adoption

19. 27 avril 1969 Référendum sur la réforme du Sénat et la régionalisation - rejet (démission du Général de Gaulle)

20. 23 avril 1972 Référendum sur l'élargissement de la CEE aux Royaume-Uni, Irlande, Danemark et Norvège - adoption (la Norvège refusa par référendum)

21. 6 novembre 1988 Référendum sur l'autodétermination en Nouvelle-Calédonie - adoption

22. 20 septembre 1992 Référendum sur le traité de Maastricht - adoption

23. 24 septembre 2000 Réduction de 7 à 5 ans de la durée du mandat du président de la République - adoption

24. 6 juillet 2003 Modification des limites territoriales de la Corse - rejet (par les électeurs corses)

25. 29 mai 2005 Référendum français sur le traité établissant une Constitution pour l'Europe – rejet

*Soit trois rejets sur vingt-quatre (exception du référendum sur la Corse)*

## ANNEXE V

### **Sur le livre de Arnaud MONTEBOURG et Bastien FRANCOIS**

#### **LA CONSTITUTION DE LA VI<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE (Odile Jacob, 2005)**

##### **1. Pour l'essentiel la VI<sup>e</sup> République proposée conserve les caractéristiques majeures de la V<sup>e</sup>**

- élection du président de la République au suffrage universel (article 7)
- scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection des députés (a. 22), à la proportionnelle pour les sénateurs ( ?!)
- le recours massif au référendum (a. 37)

##### **2. Les novations sont limitées, il ne s'agit en aucun cas de « révolutions » comme ils le soutiennent**

- réductions mineures des prérogatives du président de la République : fixation de l'ordre du jour du conseil des ministres (a. 10) et nomination aux emplois civils et militaires par le Premier ministre (a. 39), faible réduction du « domaine réservé »
- demande au Premier ministre d'organiser un référendum si 10% des citoyens le demandent (a. A12)
- initiative populaire des lois (a. 53)
- élection des membres de la Cour constitutionnelle ... mais sur proposition du président de la République qui choisit le président (a. 76)

### **3. Sur certains points, il y a conservation voire aggravation des dispositions existantes**

- maintien du « vote bloqué » (a. 58)
- choix du « spoil system » pour la fonction publique (a. 40)
- reprise de la réforme Raffarin « l'organisation de la République est décentralisée » (a. 1)

- « transferts » de souveraineté, et non « limitations » comme dans le préambule de la constitution de 1946 (a. 2)
- c'est le Premier ministre qui détermine et conduit la politique de la nation et non le gouvernement comme dans l'actuelle constitution (a. 35)
- création étendue d'autorités administratives indépendantes (a. 14 et a. 46)
- reprise du caractère expérimental des lois et règlements (a. 51 et a. 99)
- reprise de la procédure des ordonnances (a. 52)
- assujettissement accru au droit européen (a. 75)