

# POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE  
NOUVEAUX REGARDS

N° 166

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

Guy Carcassonne  
*La Constitution*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil, 2017, p. 36.

OLIVIER DUHAMEL Macron ou l'illusion de la république gaullienne	5
ÉRIC THIERS Pour une histoire intellectuelle des révisions constitutionnelles De la grande cuisine et de l'art d'accommoder les restes	13
MARC GUILLAUME Les révisions constitutionnelles : une constitution moins procédurale et plus fondamentale	27
CLAIRE ZALC La déchéance de nationalité Éléments d'histoire d'une révision constitutionnelle ratée	41
NICOLAS MOLFESSIS La Constitution, source du droit privé	59
HUGUES PORTELLI Soixante ans de subordination parlementaire	69
WANDA MASTOR Les présidents de la V <sup>e</sup> République : jacobins ou girondins ?	81
GÉRALDINE MUHLMANN Les nouveaux défis médiatiques	97

ANTONIN GUYADER  
Vers une démocratie plus numérique 115

SABINE SAURUGGER  
Fédéraliser la zone euro ? 125

JULIE BENETTI  
Le mythe de la sixième République 139

#### **CHRONIQUES**

LLUÍS MEDIR  
Espagne et Catalogne, l'impasse ? 149

#### **REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> janvier – 31 mars 2018)

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT 167

#### **CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> janvier – 30 avril 2018)

JEAN GICQUEL ET JEAN-ÉRIC GICQUEL 189

Summaries 221

---

LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE EST ÉTUDIÉE PAR

JULIE BENETTI, professeure de droit public à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Elle est notamment l'auteure, avec Olivier Duhamel, de *La Constitution et ses grands articles commentés* (Dalloz, 2017).

OLIVIER DUHAMEL, professeur émérite à l'IEP de Paris, président de la Fondation nationale des sciences politiques, animateur de « Mediapolis » sur Europe 1, chroniqueur sur LCI. Il a notamment publié, avec Laurent Bigorgne et Alice Baudry, *Macron, et en même temps* (Plon, 2017), avec Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne et Julie Benetti, *Histoire de la V<sup>e</sup> République* (16<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2015) et *Les Mots de Macron* (Dalloz, 2018).

MARC GUILLAUME, conseiller d'État.

ANTONIN GUYADER, directeur numérique de la revue *Pouvoirs*, directeur de l'agence Novius à Paris. Il a récemment publié *Mes petites leçons d'informatique* (Belin, 2017).

WANDA MASTOR, professeure de droit public à l'université Toulouse 1 Capitole, membre du Centre d'excellence Jean-Monnet (IRDEIC), directrice du Centre de droit comparé. Auteure d'articles et d'ouvrages de droit constitutionnel, elle a récemment dirigé, avec Julie Benetti, Pierre Égée et Xavier Magnon, *Les Grands Discours de la culture juridique* (préface de Robert Badinter, Dalloz, 2017).

NICOLAS MOLFESSIS, professeur de droit privé à l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Auteur de *Conseil constitutionnel et droit privé* (préface de Michelle Gobert, LGDJ, 1997), il enseigne le droit civil.

GÉRALDINE MUHLMANN, agrégée de philosophie et de science politique, professeure de science politique à l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Elle a notamment publié *Du journalisme en démocratie* (Payot, 2004; rééd. Klincksieck, 2017), *Une histoire politique du journalisme, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle* (Paris, PUF, 2004; rééd. Points, 2007), avec Évelyne Pisier, François Châtelet et Olivier Duhamel, *Histoire des idées politiques* (nouv. éd. refondue, Paris, PUF, 2012) et, avec Emmanuel Decaux et Élisabeth Zoller, *La Liberté d'expression* (Dalloz, 2015).

HUGUES PORTELLI, professeur émérite à l'université Paris 2 Panthéon-Assas. Auteur notamment de *Droit constitutionnel* (12<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2017), il enseigne la politique comparée et le droit constitutionnel.

SABINE SAURUGGER, professeure de science politique et directrice de la recherche à l'IEP de Grenoble, membre du laboratoire de sciences sociales Pacte (CNRS). Elle est notamment l'auteure, avec Fabien Terpan, de *The Court of Justice of the European Union and the Politics of Law* (Palgrave, 2017).

ÉRIC THIERS, chercheur associé au Centre de recherches politiques de l'IEP de Paris (Cevipof), conseiller des services de l'Assemblée nationale. Il a été rapporteur du comité Balladur en 2007.

CLAIRE ZALC, directrice de recherche CNRS à l'Institut d'histoire moderne et contemporaine (UMR 8066), directrice d'études à l'EHESS. Elle a notamment publié *Dénaturalisés. Les retraits de nationalité sous Vichy* (Seuil, 2016).

# MACRON OU L'ILLUSION DE LA RÉPUBLIQUE GAULLIENNE

**L**e huitième président de notre cinquième République, élu dans des conditions politiques contraires à toutes celles qui avaient précédé, en est-il le fidèle continuateur, comme ses prédécesseurs, ou le grand transformateur, comme il aspire à l'être en tant de domaines ? Autre question, proche, sinon identique : Emmanuel Macron est-il fidèle à nos institutions ou les bouscule-t-il ?

5

Pour tenter de répondre, il faudrait d'abord savoir ce qui caractérise lesdites institutions. Et la caractérisation unique s'avérant impossible, exposer toute une série de réponses.

Les premières – caractérisations et réponses – ne soulèvent guère de difficultés. La V<sup>e</sup> République se définit avant tout comme un régime hybride, à traits parlementaires et présidentiels, et, plus encore, comme un système politique présidentieliste<sup>1</sup> – hors accidents par cohabitation devenus très hypothétiques depuis l'avènement des quinquennats coordonnés en 2002.

## L'INCONTESTABLE CONTINUITÉ DU PRÉSIDENTIALISME

Macron a-t-il modifié notre régime hybride ou a-t-il l'intention de le faire ? En rien. Pas question de passer au fameux « vrai régime présidentiel » en supprimant la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution présidentiel. Pas question de passer davantage à un « vrai régime parlementaire » en retirant au président de

---

1. Pour la justification de ces concepts et de leur application à la V<sup>e</sup> République, cf. Olivier Duhamel et Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil, 2016.

la République ses pouvoirs propres, et, par sécurité supplémentaire, la légitimation populaire qui fonde sa prééminence.

Macron a-t-il modifié notre système présidentiel ou a-t-il l'intention de le faire ? En rien. Pas question de revenir sur la pratique présidentieliste du pouvoir, qui implique deux constances. D'une part que les grandes orientations et décisions politiques soient prises à l'Élysée, qu'il s'agisse de celles annoncées en campagne présidentielle ou de celles qu'imposent des situations inédites ou préalablement ignorées. D'autre part que le chef de l'État s'empare de toute question qu'il souhaite trancher, majeure ou pas.

6 Ensuite, bien entendu, la mise en œuvre de ces deux principes, qui définissent le présidentielisme, varie selon les présidents, c'est-à-dire selon leurs domaines de prédilection – Mitterrand se passionnait plus pour la Grande Arche de La Défense que pour les évolutions de notre dette, Chirac se consacra plus à la sécurité routière qu'au déficit de la sécurité sociale, Sarkozy suivait plus les changements à la télévision que ceux du monde agricole, et Hollande le monde journalistique que tous les autres. L'intensité et l'efficacité de l'interventionnisme présidentiel dépendent aussi de l'âge du président, de son état de santé, des résistances de son Premier ministre, de celles de sa majorité, des administrations, et de ses capacités à les dompter, des marges de manœuvre données par la conjoncture, des priorités imposées par les circonstances, bref d'une multiplicité de facteurs.

Toutes ces données réunies, l'on pourrait classer nos présidents sur une échelle du présidentielisme. Elle montrerait bien les nuances. En bas de l'échelle, il serait piquant et pertinent de placer de Gaulle et Mitterrand, les moins interventionnistes, et en haut Giscard d'Estaing et Macron, les plus intrusifs. Nous aurions pu ici distraire nos lecteurs avec la présentation d'une illustration de cette classification. Mais ce serait lui attacher une importance excessive, alors qu'il ne s'agit que de petites distinctions, perceptibles seulement à la loupe, bien qu'elles nourrissent, hélas, la plupart des interventions publiques relatives aux institutions, de la part tant des acteurs que des commentateurs politiques. Songez à l'incroyable fortune du nom « Jupiter » et de son qualificatif « jupitérien », parce que Macron a eu le malheur d'évoquer la culture politique française et particulièrement sa dimension monarchique pour récuser toute idée d'une présidence normale<sup>2</sup>. De

---

2. « François Hollande ne croit pas au "président jupitérien". Il considère que le président est devenu un émetteur comme un autre dans la sphère politico-médiatique. Pour ma part,

là à se prendre pour Jupiter, il y faut toute l'hypertrophie chère aux médias<sup>3</sup>.

Espérons la cause entendue, dès que la loupe est reposée, chacun voit ce qu'il est exact de voir : le président Macron est présidentialiste, comme le président de Gaulle fut présidentialiste, les présidents Pompidou et Giscard autant qu'ils purent, Mitterrand et Chirac, Sarkozy et Hollande autant qu'ils purent ou voulurent.

Alors, rien de nouveau sous le soleil ? Pas tout à fait. Ce qui précède concerne les modalités de l'exercice du pouvoir. Important également les conditions de sa conquête, de sa préservation, de sa reconduction. Et là, Macron n'est plus le continuateur des successeurs du Général. Il devient celui qui retourne vers le fondateur.

## LE RETOUR AUX SOURCES GAULLIENNES

7

Qu'est-ce que la V<sup>e</sup> République ? Un système politique qui relève de la catégorie du *présidentialisme démocratique*. Présidentialisme : le pouvoir politique est dirigé par un président choisi par le peuple. Démocratique, il le devient *via* des élections tout à fait libres et pleinement compétitives, et entre les élections règnent le pluralisme politique et le respect des libertés et droits. L'élection populaire crée ou perpétue un bipartisme ou une bipolarisation qui favorise l'alternance au pouvoir. La V<sup>e</sup> République a ainsi revivifié et structuré le clivage entre droite et gauche, et, en retour, la partition droite / gauche a nourri la V<sup>e</sup> République. Il ne pouvait en être autrement.

### *La V<sup>e</sup> République réelle*

1. Élection du président de la République par le peuple
2. Président dominant et État dirigé
3. Grâce à la partition droite / gauche et à une majorité partisane
4. Gouvernement d'un camp et alternance

---

je ne crois pas au "président normal". Les Français n'attendent pas cela. Au contraire, un tel concept les déstabilise, les insécurise. Pour moi, la fonction présidentielle dans la France démocratique contemporaine doit être exercée par quelqu'un qui, sans estimer être la source de toute chose, doit conduire la société à force de convictions, d'actions, et donner un sens clair à sa démarche » (entretien à *Challenges*, 16 octobre 2016).

3. « Je n'ai évidemment jamais dit que je me prenais pour Jupiter ! » (entretien au *Point*, 31 juillet 2017).

Il ne pouvait en être autrement à partir du moment où la France adoptait une constitution comme celle de 1958, dotant le président de pouvoirs personnels décisifs tels le choix du Premier ministre, le droit de dissolution, le recours au référendum, les pleins pouvoirs en cas de crise grave... Ne manquait que son élection populaire – ce que Léon Blum avait lumineusement perçu plus de quinze ans auparavant, à la lecture du discours de Bayeux. Ne manquait donc que l'élection présidentielle au suffrage universel direct et à la majorité absolue, avec duel et seulement duel au second tour. Ce fut décidé en 1962. Par de Gaulle et par le peuple. Contre presque tous les juristes, presque tous les journalistes, presque tous les partis, de l'extrême gauche à l'extrême droite en passant par l'extrême centre.

8 Étonnant moment où le grand pourfendeur du régime des partis impose une réforme qui va sortir ces derniers de la décrépitude et où tous tentent de l'en empêcher sans succès. Et quand de Gaulle se rend compte, lors de la première présidentielle, que « le diable [vient] dans le confessionnal<sup>4</sup> », il ne sait pas encore que c'est lui qui l'y a mis.

Le Général a subi en vérité une ruse faustienne. Pour assurer la pérennité de la V<sup>e</sup> République, il voulut l'élection populaire de son chef, unique moyen de garantir, ou au moins permettre, que ledit chef en soit un. Mais cette colonne vertébrale indispensable qu'a apportée l'élection directe du président est celle-là même qui a revivifié et les partis et le clivage droite / gauche, de Gaulle honnissant les deux. Le Général a ainsi enfanté un monstre qui a sauvé sa République mais tué ses rêves. Il n'avait d'ailleurs pas le choix : pour que perdure la V<sup>e</sup>, il fallait renoncer à sa vision. Sans l'élection populaire du monarque républicain, la V<sup>e</sup> serait vite devenue une sorte de IV<sup>e</sup> *bis* italo-néerlandaise.

Revenir à l'inspiration gaullienne consiste alors à garder le meilleur de 1962, la pérennité du chef agissant, mais à en jeter le pire, le poids des partis et la prégnance du clivage gauche / droite. Retrouver 1958 sans enterrer 1962. Récuser la division droite / gauche parce que, de Gaulle le dit, « ce n'est pas la droite, la France, ce n'est pas la gauche, la France<sup>5</sup>... »

---

4. « On a fait des confessionnaux, c'est pour tâcher de repousser le diable ! Mais, si le diable est dans le confessionnal, ça change tout » (entretien radiotélévisé avec Michel Droit, 15 décembre 1965).

5. « La France, c'est tout à la fois. C'est tous les Français. C'est pas la gauche, la France, c'est pas la droite, la France. Naturellement, les Français, comme de tout temps, ressentent, en eux, des courants. Il y a l'éternel courant du mouvement qui va aux réformes, qui va au changement, qui est naturellement nécessaire. Et puis, il y a aussi un courant de l'ordre, de la règle, de la tradition, qui, lui aussi, est nécessaire. C'est avec tout ça qu'on fait la France. Prétendre faire la France avec une fraction, c'est une erreur grave. Et prétendre

Donc, Macron le dit : « Je ne suis ni de droite, ni de gauche<sup>6</sup>. » Et si vous voulez entrer dans les détails, Macron précise : il est « et de droite et de gauche<sup>7</sup> », comme de Gaulle et comme les Français, il veut et le progrès et l'ordre<sup>8</sup>.

Le refus de jouer la partition droite / gauche emporte nombre de conséquences pour le président, qu'il s'agisse du général de Gaulle ou d'Emmanuel Macron.

Dans la conquête du pouvoir, il s'est affirmé au-dessus de cette mêlée. Arrivé au pouvoir, il choisira ses avants dans les deux camps. Dans le premier gouvernement Debré, de Gaulle nomme trois ministres d'État très politiques : le chef du Rassemblement démocratique africain, Félix Houphouët-Boigny, l'« indépendant et paysan » Louis Jacquinot, le MRP Robert Lecourt – et y ajoute l'« expert » ès culture, André Malraux. Dans le premier gouvernement Philippe, Macron nomme trois ministres d'État : l'« expert » ès écologie, Nicolas Hulot, et deux ministres très politiques, le socialiste Gérard Collomb et le centriste François Bayrou. S'y ajouta, en juin 2018, signal à droite, Bruno Le Maire à l'Économie et aux Finances. S'y ajouta, dès janvier 1959, signal à gauche, le socialiste André Bouloche à l'Éducation nationale.

9

Aux politiques, le monarque républicain au-dessus des partis aime ajouter des experts, choisis non tant pour leurs affiliations que pour leurs compétences. Pour de Gaulle en 1959 : Bernard Chenot à la Santé, Pierre Guillaumat aux Armées, Jean-Marcel Jeanneney à l'Industrie et au Commerce. Pour Macron en 2017 : Nicole Belloubet pour remplacer Bayrou à la Justice, Jean-Michel Blanquer à l'Éducation nationale, Agnès Buzyn aux Solidarités et à la Santé, Muriel Pénicaud au Travail.

Monarchisme, qui se défie des partis, technocratie, qui fait confiance aux spécialistes, aristocratie, au sens de gouvernement des meilleurs,

---

représenter la France au nom d'une fraction, cela, c'est une erreur nationale impardonnable » (*idem*).

6. Discours de lancement d'En Marche !, Amiens, 6 avril 2016.

7. « Et de droite et de gauche, car nous devons rassembler toutes les bonnes volontés autour d'un projet commun. Il faut une recomposition de l'offre politique » (entretien aux quotidiens du groupe EBRA, 22 avril 2016).

8. « Il y a, pour ce qui est de la France, ce qui se passe dans une maison. La maîtresse de maison, la ménagère, elle veut avoir un aspirateur, elle veut avoir un frigidaire, elle veut avoir une machine à laver, et même, si c'est possible, qu'on ait une auto. Ça, c'est le mouvement. Et, en même temps, elle ne veut pas que son mari s'en aille bambocher de toutes parts, que les garçons mettent les pieds sur la table et que les filles ne rentrent pas la nuit. Ça, c'est l'ordre. Et la ménagère veut le progrès mais elle ne veut pas la pagaille. Et ça, c'est vrai aussi pour la France. Il faut le progrès, il ne faut pas la pagaille. Or, le régime des partis, c'est la pagaille » (entretien radiotélévisé avec Michel Droit cité).

antiparlementarisme, qui ne reconnaît guère la légitimité des élus... qu'importe l'inspiration, n'importe ici que la filiation. A-t-on d'ailleurs suffisamment souligné que de Gaulle et Macron sont nos deux seuls présidents élus qui n'avaient jamais été élus ?

#### L'IMPOSSIBLE V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE GAULLO-MACRONIENNE

Rassembler par-delà droite et gauche, gagner et agir, de Gaulle l'a fait. Cela n'a duré qu'un temps. À gauche, les socialistes sont partis, jamais revenus. À droite, des pro-européens sont partis, tous revenus. De Gaulle a fondé la V<sup>e</sup> de très haut, là où il n'y a plus de côtés. Redescendu sur terre, il a atterri à droite. Et les gaullistes y sont restés, ce qui leur a permis de lui succéder aussitôt, puis, plus tard, de revenir à la tête de l'État. La V<sup>e</sup> République illusoire les aurait condamnés, la V<sup>e</sup> République réelle les a préservés.

---

#### *La V<sup>e</sup> République illusoire*

---

1. Élection du président de la République par le peuple
2. Président dominant et État dirigé
3. Grâce au rassemblement par-delà la partition droite/ gauche
4. Fin du régime des partis et effacement de ces derniers

Rassembler par-delà droite et gauche, gagner et agir, Macron l'a fait. Cela ne durera peut-être qu'un temps. Le temps que la gauche sorte de réanimation et que la droite revienne de sa convalescence. Le temps que le populisme ne fasse plus illusion et que les démocrates réapprenant à parler au peuple y concourent. En vérité, trois scénarios sont possibles. Aucun ne réactiverait durablement le rêve gaullien total, 1958 + 1962, un présidentielisme effectif et démocratique, mais sans partis et sans droite et sans gauche.

Soit Macron disparaît, gauche et droite reviennent, et avec elles la V<sup>e</sup> que l'on connaissait. Soit Macron s'inscrit dans un de ces deux camps, même résultat pour nos institutions. Soit il se perpétue dans le rassemblement autour d'un Macron central, mais alors la V<sup>e</sup> changera de nature.

#### *Premier scénario : l'échec et la fin de Macron*

La double guérison s'accélère, socialistes transformés et « Républicains » revigorés ont compris, et progressé. Macron, de son côté, parce qu'il ne

sait pas ou plus parler aux Français, parce qu'une nouvelle crise économique et financière détruit les résultats qu'il escomptait leur présenter, parce que le charme de la nouveauté et de la jeunesse ne dure qu'une saison, parce que... l'imprévisibilité des vecteurs de l'échec ne réduit en rien leur nombre. Bref, Macron n'aura été qu'une parenthèse.

*Deuxième scénario : la réussite et la fin de la république macronienne*

Autre hypothèse, il réussit. Le chômage recule, la croissance prospère, l'incarnation fonctionne, l'empathie revient... le meilleur ne vous fait pas toujours défaut. Il réussit, mais il doit choisir son camp, celui qui ne se sera pas ou qui sera mal reconstitué.

De Gaulle a été investi par tous ou presque en septembre 1958, *via* le référendum sur la Constitution, il a commencé en gouvernant plutôt à gauche, en tout cas sur la question principale du moment, l'algérienne, pour ensuite se faire réélire par la droite et présider selon ses vues. Macron a été élu principalement par la gauche, il a commencé en gouvernant plutôt à droite, en tout cas sur la question principale du moment, l'économique et sociale. Il pourrait être réélu par la gauche, faiblesse lepéniste et vigueur LR aidant pour que le candidat de droite soit l'opposant de Macron au second tour. Macron durerait, pas la république macronienne, et nous reviendrions à la V<sup>e</sup> République réelle.

11

*Troisième scénario : la pérennité macronienne*

Macron n'échoue pas vraiment et réussit partiellement. Ses oppositions s'enfoncent, à gauche dans l'irréconciliable entre le donquichotisme vénézuélien et la social-démocratie sénescence; à droite dans l'indépassable guerre des populismes identitaires. En sus de la faiblesse des hommes et des partis, le clivage entre populistes et mondialistes reste plus prégnant que celui entre droite et gauche, ce qui gêne considérablement la renaissance de ces dernières. Macron se fait réélire dans les mêmes conditions qu'en 2017, mais sans majorité législative soumise. Nous rentrons dans l'ère des coalitions à l'allemande, avec ou sans une vraie proportionnelle. La république macronienne continue, celle d'un présidentielisme à élection et gouvernement par-delà droite et gauche. La V<sup>e</sup> République n'est pas finie, mais elle a sérieusement changé de nature.

R É S U M É

---

*Emmanuel Macron se veut le président d'une V<sup>e</sup> République revenue à ses sources gaulliennes, dirigée par un président transformateur, incarnant le pays par-delà droite et gauche. Mais la V<sup>e</sup> République n'a survécu qu'en démentant cette illusion originelle de De Gaulle. Le Général pourfendait le régime des partis, mais l'a revigoré, certes sous la domination d'un présidentielisme que d'ailleurs le huitième président perpétue sans inflexion majeure. La vision gaullienne des institutions avec laquelle Macron renoue pourrait s'avérer à son tour une illusion*

POUR UNE HISTOIRE INTELLECTUELLE  
DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

DE LA GRANDE CUISINE ET DE L'ART  
D'ACCOMMODER LES RESTES

13

Comme l'écrivait Jacques Julliard, « les idées ne se promènent pas toutes nues dans la rue<sup>1</sup> », et les idées constitutionnelles pas plus que les autres. Dans les pages qui suivent, on proposera de tracer quelques perspectives dans un champ qui reste à explorer, aux confins de la science politique, du droit constitutionnel et de l'histoire. Comment naissent et agissent les idées constitutionnelles ? La Constitution du 4 octobre 1958 a été modifiée à vingt-quatre reprises depuis son adoption par le peuple français et une vingt-cinquième révision est en cours de discussion à l'heure où ces lignes sont écrites. Si ces modifications de notre loi fondamentale doivent tout à l'initiative politique – au plus haut niveau de nos institutions – et au choix fait par le pouvoir constituant originaire ou délégué, il serait naïf de penser que ces révisions jaillissent telle Athéna, armée et casquée, du crâne de Zeus.

Les idées qui trouvent place dans les projets de loi constitutionnelle ne surgissent pas de nulle part. Elles suivent un cours sinueux parfois des années durant, voire des décennies, s'alanguissant un temps, pour subir brusquement une accélération inattendue et finir en rapides. Parfois, elles trouvent leur origine dans une multitude de sources qui se rejoignent pour nourrir un fleuve et en modifier subtilement le cours. Ce sont aussi des rivières souterraines qui ont disparu et, tout à coup, remontent à la surface sans qu'on s'y attende, emportant tout sur leur passage.

---

1. « Sur un fascisme imaginaire », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 39, n° 4, 1984, p. 845.

Nul ne sait vraiment comment les idées apparaissent et font leur œuvre. Mais, pour revenir à Jacques Julliard, il est certain qu'elles ne voyagent pas seules. Elles naissent dans le cerveau de savants, d'intellectuels, sont reprises ensuite par des canaux dont on ignore parfois même l'existence. Comment se transforment-elles alors en objet concret, en norme – constitutionnelle, de surcroît – dont l'application peut influencer profondément – pour le meilleur et pour le pire – des peuples et leur devenir ?

Classiquement, la doctrine est considérée comme une source indirecte du droit. Le terme de « source » peut prêter à confusion; celui d'« indirect » n'est guère plus précis. Au risque de la tautologie, il nous semble que la doctrine est une source intellectuelle. Elle ne produit pas la norme; elle l'inspire. Reste à déterminer quelle est sa part dans la création constitutionnelle.

14

En évoquant la doctrine constitutionnelle, on ne peut ignorer le poids de grandes figures – philosophes, juristes... – comme Montesquieu, Sieyès ou Carré de Malberg, parmi combien d'autres, qui ont marqué plus ou moins directement notre conception des institutions. Des tomes entiers ont été consacrés à ces auteurs et à l'influence de leurs idées. Ce qui nous intéresse se situe à un autre niveau, plus modeste, et suppose le recours à une focale plus adaptée. Loin des déplorations sur l'impuissance de la doctrine et son influence quasi nulle<sup>2</sup>, il nous semble qu'elle demeure aujourd'hui encore très importante dans la construction de notre droit constitutionnel mais par des voies subtiles et complexes. Ce sont ces linéaments que l'on voudrait mettre en évidence à travers une méthode illustrée par l'exemple. C'est bien l'étude d'une généalogie intellectuelle de la réforme constitutionnelle qu'il faut viser.

## UNE HISTOIRE INTELLECTUELLE DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Le droit constitutionnel n'est pas ignorant de l'histoire. Comment le serait-il dans un pays comme la France qui a connu tant de constitutions, où celle de 1958 fait figure de synthèse des régimes passés. Cette

---

2. Pierre Brunet constate qu'il serait « bien difficile de trouver, dans l'histoire comme dans la période contemporaine, une constitution, une institution politique, un mécanisme, une norme quelconque [...], qui serait le fait de la doctrine ». Et plus loin : « Décidément, à bien y réfléchir, la part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel est nulle ou quasi nulle » (« La part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel », *Revue de droit d'Assas*, n° 4, 2011, p. 40).

histoire normative institutionnelle est bien établie. Elle décrit la formation des régimes, leurs évolutions, mêlant points de vue juridiques et politiques. Aucun manuel de droit constitutionnel ne saurait passer sous silence cette dimension. On peut aussi identifier une histoire doctrinale constitutionnelle qui relève de l'histoire des idées. Elle peut prendre la forme renouvelée d'une histoire conceptuelle du politique, telle que la pratique Pierre Rosanvallon<sup>3</sup>. Mais c'est sur un autre terrain que nous voudrions nous situer : celui de l'histoire intellectuelle. Cette histoire dont Jacques Julliard – encore lui – fut l'un des promoteurs au travers, en particulier, de la revue *Mil neuf cent* dont le sous-titre est : *Revue d'histoire intellectuelle*<sup>4</sup>. Christophe Prochasson, aujourd'hui directeur de cette revue, traçait, un quart de siècle plus tôt, les ambitions de cette branche de l'histoire qui se distingue de l'histoire des idées ou de l'histoire des intellectuels. Il ne s'agit de s'en tenir ni aux enjeux d'ordre spirituel qui régissent la vie intellectuelle, ni au parcours des intellectuels par le biais d'une histoire politique et sociale de leur rôle<sup>5</sup>. Christophe Prochasson évoque une « lecture oblique [qui] répond à la volonté de saisir les coulisses de l'histoire intellectuelle pour en appréhender les ressorts fondamentaux<sup>6</sup> », car ce sont bien ces coulisses qui nous intéressent. Non pas par voyeurisme et goût de l'anecdote – encore que celle-ci peut, parfois, en dire beaucoup –, mais parce que les idées naissent, se développent et se diffusent grâce aux relations interpersonnelles dont il faut démêler l'écheveau. De ce point de vue, cette histoire est aussi un regard porté sur des élites intellectuelles qui se distinguent du reste du corps universitaire et qui naviguent avec aisance entre différents mondes.

15

C'est à travers l'étude des lieux, des milieux et des réseaux, pour reprendre un triptyque désormais classique proposé par Christophe Prochasson, qu'une telle enquête est possible. Quels sont ces lieux ? Les universités bien sûr. Mais il serait naïf de croire qu'elles sont le seul endroit, et même le principal, où se forgent les idées constitutionnelles. Les revues en font partie assurément. Lieux de sociabilité intellectuelle par

3. *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 2003.

4. L'auteur de ces lignes est membre du comité de rédaction de cette revue, qui avait jusqu'en 1988 pour nom *Cahiers Georges Sorel*.

5. Christophe Prochasson, « Histoire intellectuelle / histoire des intellectuels : le socialisme français au début du xx<sup>e</sup> siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 39, n° 3, 1992, p. 423 et suiv. Cf. aussi *id.*, *Les intellectuels, le socialisme et la guerre, 1900-1938*, Paris, Seuil, 1993, p. 17 et suiv.

6. « Histoire intellectuelle / histoire des intellectuels... », art. cité, p. 424.

excellence<sup>7</sup>, elles constituent souvent, à travers leur comité de rédaction, le bouillon de culture indispensable à l'émergence des idées nouvelles.

Au risque d'être taxé de narcissisme et d'autopromotion – mais assumons la critique –, on s'arrêterait volontiers un instant sur la revue qui nous accueille aujourd'hui et mériterait une étude sans doute plus charpentée. Elle se trouve là, sous nos yeux; autant en profiter. Par son objet, son ambition et la composition éclectique de son comité de rédaction, *Pouvoirs* occupe une position singulière dans le monde des revues qu'on pourrait qualifier de « constitutionnelles ». Revue juridique sans conteste, mais aussi résolument intellectuelle, elle se présente comme un lieu d'ouverture au débat en conciliant une approche savante des questions et un point de vue, si ce n'est décalé, en tout cas décentré, notamment par le choix des thèmes auxquels elle consacre ses dossiers, alternant sujets « classiques » et objets plus originaux.

La composition du comité de rédaction de la revue n'est pas indifférente à l'atmosphère singulière qui préside à son fonctionnement. S'y côtoient des universitaires, juristes (publicistes ou non), historiens, politistes, de hauts fonctionnaires travaillant au sein du pouvoir exécutif ou législatif, des ex-parlementaires<sup>8</sup>. Comme l'écrit Prochasson, « chaque lieu donne ainsi naissance à un milieu qui n'est pas seulement un cadre mort, une manière de décor dans lequel s'inscrivent des individus. Cet environnement est beaucoup plus. Il permet de cerner des relations dynamiques, intellectuelles, affectives, sociales, entre plusieurs individus. Les revues en constituent souvent les plus beaux exemples [...]. Au-dessus de ces milieux, des réseaux, à leur tour, structurent la vie intellectuelle<sup>9</sup> ». En raison de l'éclectisme du comité, ce lieu amical se déploie ensuite au sein de différents milieux qui vont des amphithéâtres des facultés aux plateaux de télévision ou de radio, en passant par les cabinets ministériels ou les institutions administratives les plus centrales de la République. Le croisement de ces milieux renvoie à des réseaux personnels très denses qui s'enchevêtrent et constituent autant de passerelles qu'empruntent les idées par capillarité.

Si l'on prend la liste des comités qui ont conduit aux dernières révisions constitutionnelles (ou aux ultimes tentatives), on constate qu'Olivier Duhamel, fondateur et directeur de la présente revue, a été membre du

---

7. Cf. *Cahiers Georges Sorel*, n° 5, *Les revues dans la vie intellectuelle, 1889-1914*, Paris, Société d'études soréliennes, 1987.

8. Qui peuvent faire partie eux-mêmes du pouvoir constituant, comme le fut Hugues Portelli, universitaire et sénateur, membre de la commission des lois.

9. *Les intellectuels, le socialisme et la guerre, 1900-1938*, op. cit., p. 17-18.

Comité consultatif pour la révision de la Constitution (dit comité Vedel) en 1992-1993, comme il le fut du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (dit comité Balladur) en 2007. Guy Carcassonne était membre du second. Pierre Avril présida, quant à lui, en 2002, la commission chargée par Jacques Chirac de réfléchir au statut pénal du président de la République; Guy Carcassonne en était également membre. Plus récemment, en 2012, Julie Benetti et Wanda Mastor ont siégé au sein de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin. Il va de soi que c'est en raison de leurs qualités propres et non uniquement de celle de membre du comité de rédaction de la revue *Pouvoirs* que chacun et chacune furent choisis pour participer à ces travaux. Il n'en demeure pas moins que cette concentration au sein d'un même lieu de personnalités ayant participé de si près à l'élaboration de réformes constitutionnelles est digne d'intérêt pour qui souhaite comprendre la manière dont se diffusent les idées.

17

En dehors des revues, d'autres lieux mériteraient d'être explorés. On peut penser aux think tanks qui ont prospéré depuis la fin des années 1990 en France et qui produisent régulièrement des études sur les institutions. Le Club des juristes a ainsi publié, par le biais de sa commission Constitution et institutions, un rapport en 2012<sup>10</sup>. On retrouve d'ailleurs au sein de ce club plusieurs membres de *Pouvoirs*. On pourrait citer aussi les publications de l'institut Montaigne, de la fondation Jean-Jaurès, de Terra Nova... Il faudrait de même considérer le rôle de certains centres de recherche universitaire, d'institutions comme Sciences Po, évoquer aussi des séminaires ou des colloques qui ont pu contribuer à la formation de ces idées de réforme. Il conviendrait également d'identifier les points de passage de ces idées, plus ou moins institutionnalisés. On pense par exemple aux auditions organisées par les assemblées, et singulièrement leurs commissions des lois à l'approche des révisions constitutionnelles. N'est pas anodin le choix opéré entre tel ou tel professeur en raison de son assise intellectuelle, qui donne de la substance à l'audition, de sa renommée, qui permet de saisir l'attention des médias, de sa « nouveauté » dans le paysage, qui témoigne d'une volonté d'ouverture.

Nous n'irons pas plus loin à ce stade. L'auto-analyse a ses limites et une juste distance doit être maintenue entre l'historien et son objet d'études.

---

10. « Réforme des institutions, bilan et perspectives » (rapport), LeClubdesJuristes.com, mars 2012.

COMMENT LES IDÉES  
CONSTITUTIONNELLES S'INCARNENT

Au-delà de la question des cercles dans lesquels sont produites les idées, il faut ouvrir quelques pistes de réflexion sur la manière dont les idées constitutionnelles voient le jour, mais plus encore sur celle dont elles s'imposent aux décideurs et à l'opinion. On peut filer doublement la métaphore.

18 Il est possible de voir cette construction intellectuelle comme un processus de raffinement qui part du monde savant pour aboutir – après avoir passé différentes étapes chimico-intellectuelles – à une norme constitutionnelle adoptée par les parlementaires réunis en Congrès à Versailles ou par les citoyens. Lors de ces étapes, sous l'effet d'adjuvants, de montées en température, le produit un peu brut se raffine, épouse plus précisément les attentes de la société politique, entendue au sens large, devient une évidence, plus encore un besoin. On peut presque décrire grossièrement le mécanisme en trois séquences : 1. idées (intellectuel) ; 2. programme (politique) ; 3. norme (juridique).

On peut aussi y voir un processus de nature presque économique, avec une offre et une demande qui, à un moment donné, se rencontrent en raison d'une multitude de facteurs qui restent à identifier, au cas par cas. La demande s'ouvre à intervalle régulier, singulièrement au moment des campagnes présidentielles, qui offrent une formidable fenêtre de tir. Par nature, la question institutionnelle appartient au registre présidentiel. Le chef de l'État est gardien des institutions et la pratique du pouvoir qu'il peut envisager ou incarner demeure un enjeu dans la manière dont les Français vont apprécier une candidature à la magistrature suprême. Il faut donc proposer des réformes. Se mettent en branle les « experts en constitution », vrais savants ou demi-habiles, qui se retrouvent dans les équipes de campagne, sont sollicités plus ou moins formellement, contribuent par un rapport, une note, une simple conversation à construire des propositions. On ouvre ainsi le magasin des accessoires. Les articles ont attendu en rayon, plus ou moins longtemps, que leur temps soit venu. La vente prend souvent l'allure d'une braderie mais elle peut aussi relever d'un travail plus fin, sur mesure, construit avec précision et patience par des groupes de réflexion ayant pris le temps nécessaire. De la grande cuisine à l'art d'accommoder les restes, tout est possible en la matière. Il faut savoir lire la recette.

Car l'essentiel dans tout cela est la temporalité. Il faut qu'une idée mûrisse pour qu'iconoclaste à l'origine elle devienne crédible, puis si commune qu'elle semble une évidence.

Olivier Duhamel, à qui l'on doit cette idée – il faut rendre à César ce qui est à César –, ne manque pas de souligner que plus « l'acheteur » est éloigné du pouvoir – ou en tout cas de la perspective de l'atteindre –, plus il est prompt à offrir des nourritures exotiques. Plus il se rapproche de l'Élysée, plus il perçoit l'intérêt de ne pas mettre fondamentalement en cause un équilibre institutionnel dont il sera le garant et le principal bénéficiaire sous la V<sup>e</sup> République. Mais on ne saurait négliger le facteur idéologique, naturellement. On peut penser qu'un candidat gaulliste n'aura pas la même lecture des institutions ni la même appétence à leur évolution qu'un candidat par exemple écologiste, qui en appellera à une profonde rénovation démocratique post-moderne.

Dans cette économie complexe, l'opinion joue un rôle essentiel : il faut la séduire et la convaincre. De la nature des questions dépend aussi l'intérêt que les citoyens portent à la réforme. On nous pardonnera cette évidence mais il va de soi qu'un sujet aussi technique que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) – alors même qu'elle revêt une importance fondamentale pour les citoyens eux-mêmes – ne suscitera pas la même attention que la possibilité offerte au président de la République de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles. 2008 nous l'a montré.

19

Il ne faut donc pas négliger l'effet « campagne électorale » dans l'évolution de notre droit constitutionnel. On ne peut en déduire pour autant que, pour les candidats, il s'agit de réviser pour réviser, pour faire « chic » en quelque sorte, ou pour répondre à l'appel de l'histoire en plaçant ses pas dans ceux des hommes illustres, comme Charles de Gaulle. Si les programmes présidentiels contiennent depuis plusieurs décennies une dimension constitutionnelle, c'est aussi parce que notre pratique démocratique évolue rapidement et requiert des adaptations.

Il faut aussi prendre en considération le « constitutionnalisme » qui alimente la majorité de la doctrine. Certes, la doctrine – mot générique sans grand sens en réalité – n'est pas faite d'un bloc. Les différences d'approches, conceptuelles, idéologiques ou politiques, entre les universitaires sont fortes. Le pluralisme y est intrinsèquement de mise. Pour autant, mais c'est à discuter, il peut sembler qu'un courant dominant existe qui promeut la vision selon laquelle la démocratie est un processus de rationalisation fondé sur l'idée d'efficacité et de construction de l'État de droit dont la Constitution est le sommet<sup>11</sup>, avec une volonté

11. Cf. Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg, « La doctrine constitutionnelle et le

de «juridiciser» le jeu institutionnel et politique au travers de règles de plus en plus précises, apparaissant comme autant de garanties pour les acteurs. On raisonne donc en termes de modernisation, de progrès, d'adaptation, et les tenants de la conservation sont, en la matière, rarement vainqueurs.

#### UN CAS D'ÉCOLE : LA QPC

La création de la question prioritaire de constitutionnalité constitue un cas d'école. Elle permet de mettre en évidence un processus de maturation qui a pris plusieurs années à faire son œuvre. La doctrine y a joué son rôle non seulement de catalyseur mais plus encore de séminateur, par conviction (renforcer l'État de droit), par intérêt intellectuel (un champ nouveau à explorer), par intérêt pur (la QPC ouvrant la perspective de débouchés professionnels)<sup>12</sup>.

L'idée d'assurer une stricte hiérarchie des normes au sommet de laquelle figure la Constitution n'est pas nouvelle. Il n'est pas question ici d'y revenir<sup>13</sup>. On peut en revanche évoquer la manière dont ce qui est devenu la question prioritaire de constitutionnalité est véritablement apparu dans le débat public en 1989 pour ensuite – après des pérégrinations multiples – aboutir lors de la révision de 2008.

Faire de l'histoire intellectuelle suppose de se plonger dans les correspondances, les carnets, de faire la part belle aux confidences, avec la distance nécessaire. Les témoignages sont essentiels, comme celui d'Olivier Duhamel livrant quelques clés sur ce que fut le lancement de «l'opération» qui porta dans le débat public ce qui allait devenir la QPC. Ses fonctions auprès de Robert Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, l'ont conduit à jouer un rôle dans cette affaire.

Robert Badinter envisage ainsi les choses en mars 1989 : «Pourquoi ne pas reconnaître au citoyen la possibilité de soulever, dans le cadre d'un procès, une exception d'inconstitutionnalité contre une loi dont le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi ? Le moment paraît venu de reconnaître

---

constitutionnalisme français», in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Les Usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 230-251.

12. Olivier Duhamel évoquait «l'intérêt manifeste des professeurs de droit et des avocats à une réforme qui leur donne du grain à moudre, du jus de crâne à produire, de la consultation argumentée à facturer» («La QPC et les citoyens», *Pouvoirs*, n° 137, avril 2011, p. 185).

13. Parmi une littérature abondante, cf. Guillaume Tusseau, «La fin d'une exception française», *ibid.*, p. 5-17; Jean-Louis Halpérin, «La question prioritaire de constitutionnalité : une révolution dans l'histoire du droit français ?», *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28, juillet 2010, p. 31-34.

aux citoyens, eux-mêmes, la possibilité d'en appeler au Conseil constitutionnel, à travers un filtre juridictionnel, s'ils estiment que leurs devoirs fondamentaux ont été méconnus par une loi<sup>14</sup>. » François Mitterrand s'empare de l'idée et propose de réviser la Constitution en ce sens lorsqu'il s'exprime, le 14 juillet 1989, pour le bicentenaire de la Révolution française. Le chef de l'État avait, parallèlement, donné un entretien à *L'Express*, traduit en plusieurs langues dans un cahier européen – idée à laquelle une bonne fée n'était pas étrangère, pour reprendre l'expression d'Olivier Duhamel – et dans lequel François Mitterrand proposait une réforme « aux antipodes des convictions ou des obsessions de son entourage [...] où pullulaient légicentristes, jacobins et républicains de tous poils<sup>15</sup> ». On connaît la suite. Le projet de loi constitutionnelle et le projet de loi organique afférents furent déposés au Parlement en mars 1990, mais après une adoption à une faible majorité à l'Assemblée nationale, la réforme fut dénaturée par le Sénat, ce qui conduisit le gouvernement à l'abandonner. Un nouveau projet de loi constitutionnelle fut déposé en mars 1993, à la suite des travaux du comité Vedel, dont Olivier Duhamel était membre. Le Sénat s'y opposera derechef.

21

La troisième tentative fut la bonne avec le comité Balladur (dont Olivier Duhamel était toujours membre) et la révision qui s'ensuivit le 23 juillet 2008. Les circonstances s'y prêtaient enfin : un contrôle de conventionalité rodé ; un légicentrisme déclinant pour des raisons multiples ; une acceptation profonde du rôle du Conseil constitutionnel par les parlementaires ; une forme de normalisation, pour tout dire, de l'exception française. Restait à définir le mécanisme dans ses principes et ses modalités. Pour avoir été témoin comme rapporteur de ce comité des débats autour de cette question, je peux affirmer que la communauté des professeurs de droit constitutionnel présents au sein de ce cénacle<sup>16</sup> joua un rôle important dans la proposition qui fut faite d'instituer une telle procédure. Olivier Duhamel et Guy Carcassonne ne furent pas les derniers à en défendre l'idée, qu'ils portaient depuis déjà deux décennies<sup>17</sup>.

14. *Le Monde*, 3 mars 1989.

15. Olivier Duhamel, « La QPC et les citoyens », art. cité, p. 184.

16. Denys de Béchillon, Guy Carcassonne, Dominique Chagnollaude, Olivier Duhamel, Anne Levade et Bertrand Mathieu. On peut y ajouter Jack Lang, vice-président du comité, qui est également professeur de droit public.

17. Dans un article du *Monde* daté du 26 avril 1990, Thierry Bréhier évoque le vote, en première lecture, du projet de loi constitutionnelle grâce aux voix de quelques centristes se démarquant de l'opposition de leur camp conduit par Valéry Giscard d'Estaing. Il fait allusion aux « talents manœuvriers des conseillers du Premier ministre », Michel Rocard. On y reconnaîtra naturellement l'œuvre de Guy Carcassonne, membre du cabinet du chef du gouvernement.

## LA COMITOLOGIE CONSTITUTIONNELLE

Mais ce qui frappe dans ce processus de construction d'une règle constitutionnelle de premier plan, c'est la coagulation qui s'opère dans un premier temps au sein de ce comité, et ce, entre des politiques, des universitaires et des hauts fonctionnaires (dont un ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, Olivier Schrameck<sup>18</sup>). Il y aurait là matière à une étude serrée de la comitologie dans le processus de révision de la Constitution<sup>19</sup>. Il faudrait l'assortir d'une réflexion sur le positionnement des universitaires face au pouvoir qui les sollicite et, en miroir, la manière dont le politique tire profit de leur expertise professionnelle pour répondre techniquement à des questions juridiques mais aussi légitimer sa démarche en la neutralisant politiquement par l'onction académique<sup>20</sup>.

22 La question de la distance que les universitaires peuvent ou non maintenir face à celui qui décide de les réunir n'est pas oiseuse. On pourrait aussi s'intéresser à la façon dont cette participation est perçue en retour par la communauté académique : honore-t-elle la corporation ou, au contraire, la compromet-elle ? Comment s'organisent les relations entre ceux qui font partie d'un cercle restreint et participent au « grand jeu » constitutionnel au risque d'en finir enivrés et ceux qui, au contraire, s'en tiennent à distance par choix ou à leur corps défendant, avec fierté ou frustration.

Le choix des membres d'un comité, de la personnalité qui le préside (des universitaires d'abord – Georges Vedel puis Pierre Avril –, des politiques ensuite – Édouard Balladur, Simone Veil<sup>21</sup> et Lionel Jospin), des rapporteurs, des méthodes de travail, sont autant d'éléments qui

18. Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, était vice-président du comité. Il exprima une opinion défavorable à la QPC dans le rapport final (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, *Une V<sup>e</sup> République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 99-100).

19. Observons que le choix de réunir de tels comités n'a pas été fait pour la plupart des révisions intervenues depuis 1958. Ce choix de passer ou non par une telle instance mériterait aussi d'être étudié.

20. Xavier Magnon s'y essaie en 2008 en s'interrogeant sur la manière dont la doctrine peut se positionner face au pouvoir quand elle est ainsi sollicitée pour participer à ces comités et ces processus de révision. Il distingue aussi la « doctrine d'amphithéâtre », ou « de bureau », et celle « de terrain », composée d'universitaires ayant une expérience politique qui se retrouvent majoritairement dans ces comités (« La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 39-47).

21. Simone Veil présida en 2008 le comité chargé de réfléchir à une modification du préambule de la Constitution, au sein duquel on retrouve Denys de Béchillon, membre un an plus tôt du comité Balladur.

influent puissamment sur le cours de la révision. Car on sait bien que le président de la République qui installe ce type de structures sera, pour l'essentiel, tenu par ses conclusions. On l'a vécu, en 2008, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle au Parlement. Le rapport Balladur servit de fil rouge notamment à l'opposition, qui n'eut de cesse de faire adopter les quelques éléments proposés par le comité qui n'avaient pas été repris par l'exécutif. Ce fut le cas pour le référendum d'initiative partagée introduit à l'article 11 de la Constitution à la faveur d'amendements présentés par plusieurs députés (dont Arnaud Montebourg) à l'Assemblée nationale.

Les témoignages sur le fonctionnement de ces comités sont rares. Quelques membres du comité Balladur s'y sont essayés dans un numéro de la *Revue française de droit constitutionnel* en 2008. Bertrand Mathieu expose les discussions de fond<sup>22</sup>, tout en évoquant, rapidement, les conditions de nomination des membres après « une assez lente maturation du côté de l'Élysée ». Il parle d'une « subtile alchimie » entre les membres. L'exercice auquel se livre Olivier Duhamel – encore lui – dans le même numéro se rapproche plus de ce que nous cherchons. Il propose une comparaison très concrète entre les méthodes de travail des comités Vedel et Balladur, dont il fut membre à quinze ans d'intervalle<sup>23</sup>. Dans ce court essai d'histoire intellectuelle, il nous offre des clés de compréhension permettant de saisir ces choses qui, petites en apparence, sont pourtant essentielles, puisque de la manière dont le comité a travaillé, composé comme il l'était, est sorti un rapport qui a donné le *la* à la grande révision de 2008. Olivier Duhamel reconnaît ainsi que jamais il n'aurait fait partie du comité Vedel si Robert Badinter n'avait insisté en ce sens auprès de François Mitterrand et qu'il n'aurait pas plus rejoint le comité Balladur s'il n'avait occupé la place médiatique qui était la sienne. Comme il l'écrit, « il y a un critère vidéocratique qui a joué pour un certain nombre des membres du comité<sup>24</sup> ». Il observe aussi que les méthodes, pour similaires quelles étaient en général, différaient sur certains points. Le comité Balladur travailla de manière plus publique en organisant des auditions télévisées. Le rythme de travail était plus soutenu en 2007, empêchant la réunion de sous-groupes comme ce fut le cas en 1992. Olivier Duhamel pointe aussi le fait que l'origine

22. « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 19-38.

23. « Du comité Vedel à la commission Balladur », *ibid.*, p. 9-18.

24. *Ibid.*, p. 10.

professionnelle des rapporteurs<sup>25</sup> n'est pas indifférente à la façon dont sont abordées certaines questions. De manière plus concrète encore, il évoque les dossiers préparés par les rapporteurs, qui offraient aux membres des éléments historiques, de droit comparé et de droit positif français. Ces informations sont précieuses pour comprendre comment matériellement les idées se forment au sein de ce comité. Il faudrait étudier le détail de ces fiches et dossiers, travailler sur les débats qui ont lieu entre les membres, recueillir les témoignages...

On le voit, le programme de travail est vaste. Il suppose des enquêtes minutieuses pour chaque chantier constitutionnel et la révision engagée en 2018 par le président de la République, Emmanuel Macron, ouvrira de nouveaux champs d'investigation aux historiens et aux constitutionnalistes. La perspective est réjouissante.

24

\*

Les idées sont de drôles de choses. Elles ont leur propre vie jusqu'à ce qu'elles cessent d'être des idées pour s'incarner à travers ceux qui les portent et – pour ce qui nous intéresse – les normes qui les traduisent *in fine*. Denys de Béchillon, dont l'imagination n'est jamais prise en défaut, et qui a participé de près à plusieurs exercices de ce genre, ne manquait pas en 2012 d'appeler à une forme de lucidité sur la manière dont les idées constitutionnelles voyaient le jour et prenaient forme. Avec verve, il évoquait le goût des Français pour les questions politiques et institutionnelles. « Nous avons soixante millions de constitutionnalistes qui se disputent le privilège de savoir, sans l'ombre d'un doute, ce qui est bon pour le pays », écrivait-il. Il en appelait à se méfier de la « contagion des idées » en posant la question de la construction d'une idée, de sa transformation en « vague opinion commune, fabriquée on ne sait trop comment et indéfiniment reproduite »<sup>26</sup>. C'est bien à cela qu'il faut s'atteler car derrière le voile, ou dans la cuisine pour reprendre la métaphore, c'est d'une certaine manière et même d'une manière certaine que se fabrique aussi notre démocratie.

---

25. L'auteur de ces lignes, administrateur des services de l'Assemblée nationale, aux côtés d'Hugues Hourdin, rapporteur général, et d'Édouard Crépey, membres du Conseil d'État.

26. Denys de Béchillon, « Quelques raisons de ne pas faire grand-chose », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 674.

R É S U M É

---

*La doctrine n'est pas tenue à l'écart du processus de révision constitutionnelle. Elle l'alimente abondamment mais par des voies complexes qui restent à identifier. Pour ce faire, le recours à l'histoire intellectuelle est indispensable. En s'intéressant aux modalités concrètes de production et de diffusion des idées à travers un entrelacs de lieux, de milieux et de réseaux où se meuvent les constitutionnalistes, il est ici de mettre en lumière ce processus à travers le rôle de revues comme Pouvoirs, en prenant pour exemple l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité ou en analysant la fonction des comités chargés de préparer les réformes institutionnelles.*



LES RÉVISIONS  
CONSTITUTIONNELLES :  
UNE CONSTITUTION  
MOINS PROCÉDURALE  
ET PLUS FONDAMENTALE <sup>1</sup>

27

La Constitution du 4 octobre 1958 comportait à l'origine 92 articles et un bref préambule de deux alinéas. Ce texte initial a été profondément modifié au gré de 24 révisions constitutionnelles. À l'approche du sixième anniversaire du 4 octobre 1958, il apparaît que seuls 30 des 92 articles initiaux de la Constitution sont demeurés sans changement<sup>2</sup>. 47 articles ont été modifiés<sup>3</sup>, 15 ont été abrogés<sup>4</sup>, 3 ont été ressuscités<sup>5</sup>, 28 ont été ajoutés<sup>6</sup>. La Constitution compte ainsi aujourd'hui 108 articles<sup>7</sup>.

---

1. Le présent article n'exprime que le point de vue de son auteur.

2. Articles 8, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 64, 66 et 75.

3. Articles 1 (trois fois), 2 (deux fois), 3 (deux fois), 4 (deux fois), 5, 6 (trois fois), 7 (trois fois), 11 (deux fois), 12, 13, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 28 (deux fois), 34 (quatre fois), 35, 38, 39 (trois fois), 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 (deux fois), 49 (deux fois), 51, 54, 56, 60 (trois fois), 61, 62, 65 (deux fois), 67, 68 (deux fois), 69, 70, 71, 72, 73 (deux fois), 74 (deux fois), 88, 89. En outre, les articles 47-1, 72-3, 74-1, 77, 88-1 à 88-5 ont tous été déjà modifiés depuis leur insertion.

4. Articles 76 à 87, 90 à 92.

5. Articles 76, 77 et 87.

6. Articles 34-1, 37-1, 47-1, 47-2, 50-1, 51-1, 51-2, 53-1, 53-2, 61-1, 66-1, 68-1, 68-2, 68-3, 71-1, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 74-1, 75-1, 88-1, 88-2, 88-3, 88-4, 88-5, 88-6 et 88-7.

7. Pour l'étude des versions successives de la Constitution, cf. Olivier Pluen, *Constitution de la V<sup>e</sup> République. De la rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, 2<sup>e</sup> éd., Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2017.

Les 24 révisions constitutionnelles se sont fondées sur trois articles différents. En premier lieu, chacun sait que la loi du 6 novembre 1962, prise sur le fondement de l'article 11 de la Constitution et adoptée par référendum, a institué l'élection du président de la République au suffrage universel. En deuxième lieu, 22 révisions ont été opérées sur le fondement de l'article 89 et adoptées par le Congrès<sup>8</sup>. En troisième lieu, une révision, souvent oubliée, l'a été sur le fondement de l'article 85 aujourd'hui disparu : la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 a modifié les dispositions du titre XII relatives à la « Communauté ». Ces 24 révisions ont périmé l'un des traits anciens et désormais obsolètes de l'histoire constitutionnelle de la France, selon lequel notre pays changeait régulièrement de Constitution mais ne savait pas l'amender<sup>9</sup>.

28 Ces 24 révisions de la Constitution peuvent être étudiées de différentes manières<sup>10</sup>.

Il est tout d'abord intéressant de relever à quelle époque elles ont été adoptées, et notamment sous quel président de la République. 5 révisions ont eu lieu lorsque le général de Gaulle était président, 0 avec Georges Pompidou, 2 avec Valéry Giscard d'Estaing, 3 avec François Mitterrand, 14 avec Jacques Chirac, 2 avec Nicolas Sarkozy et 0 avec François Hollande. 10 révisions ont ainsi pris place au cours des trente-sept premières années de la V<sup>e</sup> République et 14 pendant les vingt-trois suivantes. Il y a ainsi une tendance à l'accélération du rythme. Par ailleurs, 14 révisions sur 24 sont donc intervenues lors des deux mandats du président Jacques Chirac. Ce rythme peut bien sûr s'analyser politiquement au regard de la nécessité de disposer, dans le cadre de l'article 89, d'une majorité à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat pour faire aboutir une révision. 7 révisions ont au demeurant été faites pendant des périodes de cohabitation (2 entre 1993 et 1995, 5 entre 1997 et 2002).

Un deuxième angle d'analyse des révisions constitutionnelles peut, bien sûr, être celui de leur objet. 7 révisions ont eu trait aux juridictions et à l'autorité judiciaire : saisine du Conseil constitutionnel en 1974, première réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et création de la Cour de justice de la République en 1993, réforme

---

8. Pascal Jan, « L'article 89 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 2009, p. 1991-2019.

9. Jean-Louis Pezant, « De la mise en œuvre des Constitutions : l'exception française », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 409-417.

10. Matthias Fekl, « Les révisions de la Constitution : stabilité et réformes de la norme fondamentale », *Les Petites Affiches*, n° 138, 2008, p. 43 et suiv.

des immunités en 1995, Cour pénale internationale en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, statut juridictionnel du chef de l'État en 2007, modernisation des institutions, dont une deuxième réforme du CSM, et la saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel en 2008. Ces révisions soulignent la place renouvelée de la fonction juridictionnelle dans notre pays depuis le milieu des années 1980<sup>11</sup>. Par ailleurs, au moins 4 révisions ont concerné les pouvoirs exécutif et législatif avec notamment l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962, le champ du référendum et le régime des sessions en 1995, le quinquennat en 2000 et la modernisation des institutions en 2008. Les analyses sont nombreuses pour étudier les conséquences de ces révisions sur l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Un troisième angle d'analyse consiste à s'attacher à la place prise par la construction européenne. Celle-ci a été à l'origine de plusieurs révisions : traité sur l'Union européenne de 1992, traité d'Amsterdam en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, Constitution européenne en 2005, traité de Lisbonne en 2008. Par ailleurs, une révision a porté sur la « Communauté » aujourd'hui disparue. Enfin, deux ont concerné la Nouvelle-Calédonie.

29

Indépendamment de ces trois grilles d'analyse et de bien d'autres envisageables<sup>12</sup>, il est possible de s'attacher à l'étude de l'évolution de la nature de la Constitution du 4 octobre 1958 sous l'effet de ses différentes révisions. Une constitution est d'abord un texte d'organisation des pouvoirs publics. La Constitution de la V<sup>e</sup> République l'est bien sûr. Cependant, au fil des révisions et de la pratique des institutions, elle l'est moins et, dans le même temps, elle est devenue le siège des droits et libertés fondamentaux.

## UNE CONSTITUTION MOINS PROCÉDURALE

La Constitution du 4 octobre 1958 n'était initialement conçue que comme un texte d'organisation des pouvoirs publics<sup>13</sup>. Elle devait comprendre

11. Denys de Béchillon, « Cinq Cours suprêmes. Apologie (mesurée) du désordre », *Pouvoirs*, n° 137, avril 2011, p. 33-45.

12. Georges Vedel, « Réviser la Constitution, pour quoi faire ? », *Les Petites Affiches*, n° 54, 1992, p. 4-7.

13. Cf. l'analyse de Julie Benetti sur le discours de Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958, in Wanda Mastor, Julie Benetti, Pierre Égéa et Xavier Magnon (dir.), *Les Grands Discours de la culture juridique française*, Paris, Dalloz, 2017, p. 169-182.

les règles de cette organisation et le Conseil constitutionnel devait veiller à les faire respecter. En ce sens, la Constitution ne développait pas de nouveau préambule mais se contentait de renvoyer à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. Seuls étaient énoncés, tant pour les territoires d'outre-mer que pour la Communauté, un idéal commun et l'importance du principe d'égalité.

Ce regroupement de règles d'organisation des pouvoirs publics dans la Constitution a été partiellement remis en cause par l'application faite de certaines des dispositions constitutionnelles, par le renvoi croissant aux lois organiques et par la place des conventions de la Constitution.

30 *Interprétations et applications de dispositions constitutionnelles*

Plusieurs des articles de la Constitution étaient au cœur du parlementarisme rationalisé de 1958. Ils ont progressivement fait l'objet d'une application bien différente de celles qu'avaient à l'esprit les rédacteurs du texte. La révolution du domaine de la loi n'a ainsi pas eu lieu. L'article 34 de la Constitution a été interprété de manière large, unifiant les matières pour lesquelles la loi fixe les règles et celles pour lesquelles elle fixe les principes fondamentaux. Surtout, le Conseil constitutionnel ne censure pas les empiétements de la loi sur le règlement (82-143 DC du 30 juillet 1982, « blocage des prix et revenus »). Est demeurée isolée la décision de 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'école, par laquelle le Conseil constitutionnel entendait préventivement déclarer réglementaires des dispositions contenues dans une loi (2005-512 DC du 21 avril 2005).

L'article 41 de la Constitution était à l'origine conçu comme le complément des articles 34 et 37. Il permettait au gouvernement de défendre les domaines du règlement contre des empiétements législatifs en sollicitant le Conseil constitutionnel. Or celui-ci n'a plus été saisi sur ce fondement depuis bientôt quarante ans et la décision 79-11 FNR du 23 mai 1979. Il ne l'aura donc été, en soixante ans, que onze fois. Ce sont paradoxalement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des assemblées qui ont parfois recours à l'irrecevabilité de l'article 41 – ainsi le président du Sénat à l'égard de 144 amendements entre 2015 et 2017.

Le gouvernement a aussi, une fois la loi promulguée, la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel pour obtenir le déclassement de dispositions sur le fondement de l'article 37-1. Là encore, il ne le fait que

très rarement : de quatre à cinq fois par an, 270 décisions de ce type, les décisions « L », ayant été rendues par le Conseil en soixante ans.

### *La place croissante des lois organiques*

L'article 46 de la Constitution confère, de manière tautologique, le caractère de lois organiques aux lois désignées comme telles par la Constitution. Celles-ci ont principalement pour objet de préciser l'organisation et le fondement des pouvoirs publics. Le Conseil constitutionnel veille à ce que les lois organiques n'interviennent que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution (87-234 DC du 7 janvier 1988). Les révisions constitutionnelles ont renvoyé à la loi organique de nombreuses règles qui ne figurent donc pas dans le texte constitutionnel lui-même.

En 1958, 16 articles renvoyaient à des lois organiques, dont deux à deux reprises<sup>14</sup>; trois de ces articles figuraient au titre XII, « De la Communauté ». Aujourd'hui, 33 articles renvoient à des lois organiques, dont six articles à deux reprises, deux articles à trois reprises et un article à quatre reprises<sup>15</sup>. Les renvois à des lois organiques ont ainsi plus que doublé. Le nombre d'articles compris dans ces lois organiques a été multiplié par quatre ou cinq. Dans la foulée de l'entrée en vigueur de la Constitution, les lois et ordonnances organiques comptaient en effet 442 articles. Aujourd'hui, les articles des lois organiques et les articles organiques codifiés sont au nombre de 1 988. En ne comptant pas, en 1958, les articles organiques relatifs à la « Communauté » et aujourd'hui ceux des statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, le rapport n'est pas très différent avec, d'une part, 370 articles et, d'autre part, 1 239 articles.

Le quasi-quadruplement des renvois à des lois organiques a conduit à ce que de nombreuses dispositions relatives aux pouvoirs publics ne figurent pas dans la Constitution : le nombre de députés ou de sénateurs peut, dans la limite énoncée par l'article 24 de la Constitution, être fixé par la loi organique ; l'ensemble de la procédure de QPC, et notamment le caractère prioritaire de cette question, est fixé par la loi organique ; il en va de même pour le régime des résolutions votées par les assemblées, les conditions de présentation des projets de loi devant les assemblées et

31

14. Articles 6, 13, 23, 25 (deux fois), 27, 34, 47, 57, 63, 64, 65 (deux fois), 67, 71, 82, 83 et 84.

15. Articles 6, 7, 11 (deux fois), 13 (deux fois), 23, 25, 27, 34, (trois fois), 34-1, 39 (deux fois), 44, 46 (trois fois), 47, 47-1, 57, 61, 61-1, 62, 64, 65 (deux fois), 68, 68-2, 69, 71, 71-1 (quatre fois), 72, 72-1, 72-2, 72-4, 73 (deux fois), 74 (deux fois), 77 et 88-3.

celles de leur inscription à l'ordre du jour ou le cadre dans lequel s'exerce le droit d'amendement des membres du gouvernement et du Parlement.

32 Au total, à la suite des 24 révisions constitutionnelles et du renforcement de la place des lois organiques, diverses dispositions d'organisation des pouvoirs publics ne sont plus fixées dans la Constitution. Cela a des conséquences quant aux modalités de leur adoption fixées à l'article 46 de la Constitution ; le Sénat n'a un pouvoir de veto sur l'adoption de ces lois que pour celles qui lui sont relatives. Par ailleurs, cette répartition entre Constitution et loi organique implique un office différent du Conseil constitutionnel. Dans le cadre de l'article 61, le Conseil se prononce sur la « conformité à la Constitution ». Dans le cadre de l'article 61-1, il vérifie si une disposition législative déjà en vigueur « porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ». Le Conseil a tiré les conséquences du rôle qui lui est ainsi confié et juge que « le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité » (2010-605 DC du 12 mai 2010). Il en va dès lors ainsi du respect du domaine des lois de finances défini par la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010). Il en va de même du respect du domaine des lois organiques défini dans les 33 articles concernés de la Constitution et par exemple de l'article 64 et de la loi organique relative au statut de la magistrature (2012-241 QPC du 4 mai 2012). Il s'agit de griefs tenant à une méconnaissance des normes constitutionnelles relatives à la procédure législative par combinaison de l'article 46 de la Constitution et de ces 33 articles. Le Conseil juge de tels griefs inopérants en QPC. Il écarte aussi des normes de référence du contrôle *a posteriori* comme n'étant pas en lui-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires (2012-285 QPC du 30 novembre 2012 et 2013-370 QPC du 28 février 2014).

### *La place confirmée des conventions de la Constitution*

Enfin, les 24 révisions de la Constitution n'ont pas remis en cause la place des conventions de la Constitution, ce qui contribue, là encore, à rendre la Constitution moins procédurale. Pierre Avril a dégagé les caractéristiques de ces conventions<sup>16</sup>. Pleinement parties à l'ordre constitutionnel, elles naissent des décisions prises par les acteurs politiques sur la base du texte constitutionnel, qui présente, le plus souvent, une

---

16. *Les Conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997.

indétermination propice aux interprétations. Un tel décalage était particulièrement évident sous la III<sup>e</sup> République alors que les lois constitutionnelles de 1875 ignoraient la fonction de président du Conseil.

Pierre Avril souligne combien la V<sup>e</sup> République a, comme tous les régimes, développé diverses conventions de la Constitution au-delà du texte initial du 4 octobre 1958 : responsabilité du Premier ministre, hors cohabitation, devant le président de la République ; suspension du délai de promulgation des lois par le président de la République en cas d'indication de saisine à venir du Conseil constitutionnel ; pouvoir d'appréciation du président de la République quant à la demande de convocation d'une session extraordinaire en vertu de l'article 49 de la Constitution... Les comités présidés par Georges Vedel en 1993 et Édouard Balladur en 2007 ont pu proposer de clarifier certaines des règles objets de ces conventions. Il a pu, par exemple, en être ainsi sur le rôle respectif du président de la République et du Premier ministre.

33

Les 24 révisions de la Constitution ont toutefois peu conduit à réintégrer des conventions de la Constitution dans le texte fondamental. Les quelques occurrences portent sur des questions secondes. D'une part, il en a été ainsi de la procédure des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale, initiée par le président Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Cette procédure restreignait la prérogative que le gouvernement tient de l'article 48 de la Constitution, au respect duquel le Conseil constitutionnel veille (63-25 DC du 21 janvier 1964). Après vingt et un ans de pratique sans texte, c'est la loi constitutionnelle du 4 août 1995 qui, avec les termes « au moins » insérés à l'article 48 de la Constitution, a introduit cette convention dans le texte de 1958. D'autre part, l'article 88-4 de la Constitution n'a longtemps mentionné que les « actes communautaires », ce qui excluait de son champ les actes ressortissant à la procédure intergouvernementale organisée par le traité de Maastricht eu égard à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires extérieures. La pratique de l'article 88-4 inclut dès 1995 ces actes. La révision du 23 juillet 2008 modifia en ce sens les termes de l'article 88-4.

L'intégration très limitée de conventions de la Constitution dans le texte suprême par les 24 révisions peut être le signe de leur efficacité propre<sup>17</sup>. Elle a cependant une conséquence majeure : ces conventions, si elles font partie de l'ordre constitutionnel, ne sont pas justiciables.

17. Pierre Avril, « Des conventions à la révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 49-53.

Non écrites, elles ne peuvent faire partie des normes de référence utilisées par le Conseil constitutionnel dans son contrôle. Il n'en va autrement que si le Conseil consacre une convention interprétative, comme il le fit en 1976 pour l'article 40 en ce qui concerne la compensation des ressources (76-64 DC du 2 juin 1976). Le contrôle strict des règlements des deux assemblées par le Conseil interdit même de faire figurer ces conventions dans ces textes, ce qui, comme le relève Pierre Avril, a plutôt « stimulé cette source normative ».

34 Au total, à la suite des 24 révisions constitutionnelles, si la Constitution de 1958 reste le texte d'organisation des pouvoirs publics, elle l'est moins qu'à l'origine en raison tant de l'application faite de certaines de ses dispositions que du renvoi croissant aux lois organiques et de la place des conventions de la Constitution qu'elle n'a pas intégrées. Ces révisions constitutionnelles ont, dans le même temps, fait de la Constitution le siège des droits et libertés fondamentaux.

#### LA CONSTITUTION, SIÈGE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

Les révisions de la Constitution du 4 octobre 1958 ont fait d'elle le siège des droits et libertés fondamentaux. Il en va ainsi moins par les dispositions de fond introduites par ces révisions que par la justiciabilité de ces droits et libertés que les révisions du 29 octobre 1974 et 23 juillet 2008 ont poursuivie.

##### *Des révisions peu nombreuses sur les droits et libertés fondamentaux*

Parmi les 24 révisions de la Constitution, quatre ont concerné les droits et libertés fondamentaux. Ces révisions sont ainsi peu nombreuses. Elles ne sont jamais intervenues pendant les quarante premières années de la V<sup>e</sup> République mais depuis 1999 sous les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy. Ce sont les révisions du 8 juillet 1999 sur l'égalité entre les sexes, du 1<sup>er</sup> mars 2005 sur la Charte de l'environnement, du 23 février 2007 sur l'abolition totale de la peine de mort et du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

• La révision du 8 juillet 1999 a modifié à la fois l'article 3 et l'article 4 de la Constitution pour que la loi puisse favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Il s'agissait de permettre à la loi de poser des quotas par eux-mêmes contraires à la Constitution sans un tel fondement (82-146 DC du 18 novembre 1982). Le Conseil constitutionnel a jugé que l'application de telles mesures hors

du champ politique prévu en 1999 nécessitait une nouvelle révision de la Constitution (2006-533 DC du 16 mars 2006). Ce fut fait en 2008, la révision du 23 juillet étendant la disposition aux responsabilités professionnelles et sociales. La disposition fut alors replacée au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Celui-ci donne un fondement large pour favoriser la parité hommes-femmes (2013-667 DC du 16 mai 2013).

- La révision constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 a adossé à la Constitution la Charte de l'environnement<sup>18</sup>. Cette charte comprend sept considérants introductifs et dix articles. L'ensemble a valeur constitutionnelle (2008-564 DC du 19 juin 2008). L'article 5 relatif au principe de précaution a été et demeure le plus commenté, même s'il n'a jamais fondé depuis 2005 une décision de censure du Conseil constitutionnel. L'article 7 sur le droit de toute personne, dans les conditions définies par la loi, à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement s'est révélé le siège d'une abondante jurisprudence conduisant à modifier les procédures environnementales (2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 et 2012-269 QPC du 27 juillet 2012). Comme le disait Guy Carcassonne, « c'est la surprise constitutionnelle de la charte<sup>19</sup> ».

35

- La révision constitutionnelle du 23 février 2007 a inséré un article 66-1 dans la Constitution qui dispose que « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ». Cet article, inséré vingt-six ans après la loi du 9 octobre 1981 d'abolition de la peine de mort, s'ajoute aux engagements internationaux de la France.

- La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 complète la possibilité pour la loi de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives. Par ailleurs, elle prévoit au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation.

Au total, ces quatre révisions de la Constitution sont assez diverses. Celles de 1999 et de 2008 ont eu pour objet de déverrouiller le respect du principe d'égalité face à la vigilance du Conseil constitutionnel, y compris en matière d'égalité hommes-femmes. Celle de 2007 sur l'interdiction de la peine de mort était plus symbolique qu'utile juridiquement. L'intégration de la Charte de l'environnement au bloc de

18. Michel Verpeaux, « Constitution et lois constitutionnelles. Brèves réflexions à l'occasion de quelques révisions récentes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, op. cit., p. 593-601.

19. *La Constitution*, 14<sup>e</sup> éd., Paris, Seuil, 2017, p. 472.

constitutionnalité en 2005 a été la modification la plus audacieuse. En tout état de cause, ce ne sont pas ces quatre révisions qui ont fait de la Constitution le siège des droits et libertés fondamentaux. Cette transformation est due aux révisions de 1974 et de 2008, qui ont assuré la pleine justiciabilité de la Constitution.

*La justiciabilité des dispositions constitutionnelles*

Faire respecter les dispositions de la Constitution par le Parlement implique qu'un juge sanctionne les éventuels manquements. Ce rôle n'a jamais été confié aux juges administratif et judiciaire. En 1958, il l'a été au Conseil constitutionnel afin de veiller au respect des nouvelles règles du parlementarisme rationalisé. Le Conseil a jugé en 1971 qu'il lui revenait aussi de contrôler la loi au regard de la Déclaration de 1789 et du Préambule de 1946 (71-44 DC du 16 juillet 1971). Cette audace jurisprudentielle aurait produit peu d'effets sans les révisions constitutionnelles qui ont accru les possibilités de sa saisine.

La révision du 29 octobre 1974 a modifié le deuxième alinéa de l'article 61 pour étendre le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel des lois ordinaires, avant leur promulgation, à soixante députés ou soixante sénateurs. Celle du 25 juin 1992 a modifié l'article 54 pour étendre à ces soixante députés et soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil avant la ratification ou l'approbation d'un engagement international (cf. décisions 92-312 DC du 2 septembre 1992 et 2006-541 DC du 28 septembre 2006). Enfin, la révision du 23 juillet 2008 a créé à l'article 61-1 un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois déjà en vigueur<sup>20</sup>.

Cette ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel a eu des effets extrêmement puissants qui justifient que les réformes de 1974 et de 2008 apparaissent comme des éléments marquants des mandats des présidents Valéry Giscard d'Estaing et Nicolas Sarkozy. Quantitativement, ces effets sont évidents. D'une part, avant 1976, le Conseil avait rendu 89 décisions de contrôle de constitutionnalité; il en a rendu 661 depuis. D'autre part, au 1<sup>er</sup> avril 2018, le Conseil s'est prononcé sur 696 QPC, qu'il a parfois jointes. De manière générale, au 30 septembre 2017, le Conseil a rendu, en près de soixante ans, 1 333 décisions de contrôle de constitutionnalité. Il en avait rendu 596 avant l'entrée en vigueur de la QPC en 2010, soit 45 %. Il en a rendu 737 depuis (55 %). Sa jurisprudence

---

20. Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017.

est ainsi composée de décisions rendues pour moitié en cinquante-trois ans et pour moitié en moins de sept ans.

Dans cette activité renouvelée, le Conseil constitutionnel a doublement marqué son attachement à jouer le rôle mais seulement le rôle que la Constitution lui confie et dont les révisions de 1974 et de 2008 n'ont pas changé la nature.

D'une part, le Conseil a veillé à limiter sa créativité normative afin de marquer qu'il revient au constituant de décider quels droits et libertés la Constitution garantit<sup>21</sup>. Ainsi, le Conseil constitutionnel, s'il avait dégagé tous les deux ou trois ans un principe fondamental reconnu par les lois de la République entre 1971 et 1987 (71-44 DC du 16 juillet 1971, 76-70 DC du 2 décembre 1976, 77-87 DC du 23 novembre 1977, 80-119 DC du 22 juillet 1980, 83-165 DC du 20 janvier 1984 et 86-224 DC du 23 janvier 1987), n'en a plus dégagé que deux depuis lors : en 2002 sur la justice pénale des mineurs (2002-461 DC du 29 août 2002) et un seul en QPC en 2001 sur le droit d'Alsace-Moselle (2011-157 QPC du 5 août 2011). Au contraire, selon l'orientation rappelée par le doyen Vedel, le Conseil veille à rattacher tout principe relatif à des dispositions de la Constitution comme les droits de la défense, non plus à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, mais à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (2006-535 DC du 30 mars 2006).

37

Le changement n'est donc pas dans l'apparition de normes jurisprudentielles nouvelles dégagées grâce à une saisine croissante du Conseil. Il est dans les opportunités beaucoup plus fréquentes qu'a depuis 1974, et surtout depuis 2008, le Conseil d'exercer son contrôle au regard de chacune des dispositions de la Constitution et donc des diverses branches du droit<sup>22</sup>. Il a ainsi eu l'occasion de préciser et de faire respecter le principe de laïcité (2009-591 DC du 22 octobre 2009 et 2012-597 QPC du 21 février 2013), le principe de séparation des pouvoirs qui s'applique à l'égard du président de la République et du gouvernement (2011-192 QPC du 10 novembre 2011), ou encore l'article 15 de la Déclaration de 1789, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (2017-655 QPC du 15 novembre 2017). Les révisions de 1974 et de 2008 assurent ainsi la justiciabilité de chaque disposition constitutionnelle.

21. Nicole Belloubet, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel : justifier et réformer », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 55-56, juin 2017, p. 5-21.

22. Denys de Béchillon et Nicolas Molfessis, « Sur les rapports entre le Conseil constitutionnel et les diverses branches du droit », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 16, juin 2014, p. 99-103.

38 D'autre part, le Conseil n'a, à ce jour, pas utilisé cette justiciabilité accrue pour s'ériger en contre-pouvoir. Il est sans doute une des cours constitutionnelles au monde disposant du rôle le plus étendu, tant du fait d'un contrôle s'exerçant *a priori* et *a posteriori* que d'un contrôle *in abstracto* et non *in concreto* conduisant à des annulations *erga omnes* : le Conseil juge une disposition législative conforme ou contraire à la Constitution et non pas son application dans un cas d'espèce. Pour autant, conscient de disposer d'un pouvoir d'appréciation et de décision qui n'est pas de la même nature que celui du Parlement, le Conseil veille notamment à ne pas développer son contrôle sur les lois de société pour lesquelles, malgré ses révisions, la Constitution ne comporte pas de normes de référence. En réalité, sans théoriser son rôle, le Conseil a été amené à en faire varier l'intensité en fonction des normes constitutionnelles. Il n'exerce ainsi un triple contrôle de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité qu'à l'égard de la liberté individuelle (2008-562 DC du 21 février 2008) et de la liberté d'expression (2009-580 DC du 10 juin 2009)<sup>23</sup>.

\*

Les 24 révisions de la Constitution ont, bien sûr, d'abord chacune eu un effet propre. Mais, en les analysant ensemble, il apparaît qu'elles ont conduit à ce que la Constitution soit moins procédurale et davantage fondamentale. Ainsi, l'évolution la plus nouvelle est que la Constitution de la V<sup>e</sup> République est la première constitution française dont chaque Français et chaque étranger vivant en France peuvent se prévaloir. Elle reste la règle suprême d'organisation des pouvoirs publics pour, selon l'expression d'Olivier Duhamel, « une démocratie à part »<sup>24</sup>. Mais elle est aussi devenue le siège des droits et libertés fondamentaux. La justiciabilité de ceux-ci a généré cette transformation. Désormais, le constituant sait que toute nouvelle révision, ainsi que les dispositions qu'elle insérera ou modifiera dans la Constitution, se situera dans ce cadre renouvelé.

---

23. Régis Fraisse, « L'article 16 de la Déclaration, clé de voûte des libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, juin 2014, p. 9-21.

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

R É S U M É

---

*La Constitution de la V<sup>e</sup> République a été révisée à vingt-quatre reprises. Elle est et demeure d'abord le texte d'organisation des pouvoirs publics. Mais, avec ces révisions, elle l'est moins et est devenue, dans le même temps, le siège des droits et libertés fondamentaux du fait des révisions de 1974 et de 2008, qui assurent la justiciabilité de toutes les dispositions constitutionnelles.*



# LA DÉCHÉANCE DE NATIONALITÉ

## ÉLÉMENTS D'HISTOIRE D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE RATÉE

41

Le 30 mars 2016, François Hollande, président de la République, déclare qu'il renonce à convoquer un Congrès à Versailles : le débat constitutionnel est clos, la révision enterrée. Cette décision, qui survient après quatre mois de controverses acharnées, précipite sans nul doute le renoncement, plus général, de François Hollande à une candidature pour un second mandat présidentiel. C'est le 1<sup>er</sup> décembre 2016 qu'il annonce en effet, à l'Élysée, d'une voix blanche, qu'il a décidé « de ne pas être candidat à la présidentielle ». Or quelques semaines auparavant, en octobre 2016, il a reconnu regretter d'avoir proposé d'inscrire la déchéance de nationalité dans la Constitution : « Je mesure le trouble que cette initiative a pu créer », concédant que « la déchéance de nationalité n'a [...] aucune valeur dissuasive »<sup>1</sup>.

Au cours des années suivantes, il a rappelé à plusieurs reprises qu'il avait alors fait fausse route. En avril 2018, dans *Les Leçons du pouvoir*, il confesse, à propos de la déchéance de nationalité : « Quand je me retourne sur mon quinquennat, c'est mon premier regret », et ajoute : « J'aurais dû mieux écouter Christiane Taubira »<sup>2</sup>. La ministre de la Justice de l'époque avait démissionné le 27 janvier 2016, expliquant quitter le gouvernement « sur un désaccord politique majeur » : « Je choisis d'être fidèle à moi-même, à mes engagements, à mes combats, à mon rapport aux autres, fidèle à nous tels que je nous comprends. »

En revenant en historienne sur cet épisode, j'en proposerai deux lectures, non concurrentes mais complémentaires. La première consiste

---

1. *Libération*, 12 octobre 2016.

2. François Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018, p. 263.

à en dresser une chronique, dans le sens étymologique où les médiévistes l'entendent, autrement dit un recueil de faits historiques dans l'ordre de leur succession<sup>3</sup>. Dérouler les faits durant la période 13 novembre 2015-30 mars 2016, afin de faire le récit de l'échec de la révision constitutionnelle. La seconde lecture aborde la question des dialogues entre histoire et pouvoir, autour des jeux passé-présent initiés autour de cet événement.

## CHRONIQUE D'UN ÉCHEC

42 Dans son article publié au sein de cette même revue, Gilles Finchelstein se livrait, en janvier 2017, à un premier retour. À la chronique, il préfère la chronologie : « Une lecture linéaire de ces événements pourrait laisser croire à un enchaînement conduisant irrésistiblement de ce début à cette fin. Or il n'en est rien, et il faut donc essayer d'isoler les moments qui marquent de véritables aiguillages pour comprendre à chaque fois quelles logiques ont été à l'œuvre<sup>4</sup>. » Il fait commencer l'histoire le lundi 16 novembre 2015, lors de l'annonce au Parlement, par François Hollande, du projet de loi d'extension de la déchéance de nationalité. Il me semble intéressant d'opter pour un spectre temporel légèrement décalé afin d'émettre des hypothèses sur l'origine de cette curieuse idée.

### *La temporalité du choc*

Dans la soirée du 13 novembre 2015, à Paris et dans sa périphérie, se déroule une série de fusillades et d'attaques suicides. À 23 h 53, le président de la République, François Hollande, dans une allocution solennelle à la télévision, qualifie les attaques en cours d'« horreur » et annonce la tenue d'un conseil des ministres exceptionnel, où sera décrété, à minuit, l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire et le rétablissement des contrôles aux frontières nationales. Cette déclaration réactive une mesure mise en place pour la première fois en 1955 afin de faire face à la situation en Algérie, puis sollicitée en novembre 2005 par Dominique de Villepin pour affronter les « émeutes des banlieues »<sup>5</sup>. Le 14 novembre

3. Je remercie Marc Guillaume de sa confiance et de son aide pour rassembler la documentation relative à l'écriture de cette chronique, tout en assumant l'entière responsabilité des propos et analyses qui y pointent.

4. « Post mortem. Raison et déraison du débat sur la déchéance de nationalité », *Pouvoirs*, n° 160, janvier 2017, p. 99-112.

5. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement social*, n° 218, 2007, p. 63-78.

2015, le bilan des victimes s'établit à cent vingt-neuf morts et trois cent cinquante-quatre blessés hospitalisés<sup>6</sup>. Les comparaisons historiques sont immédiatement convoquées par les journalistes, considérant ces attentats, par le nombre des victimes, comme « les plus meurtriers perpétrés en France depuis la Seconde Guerre mondiale<sup>7</sup> ».

Un conseil de défense est réuni à l'Élysée le matin suivant les attentats. À son issue, François Hollande annonce qu'il parlera devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 16 novembre 2015, conformément aux dispositions de l'article 18 de la Constitution de 1958. La déchéance n'est pas à l'ordre du jour. En revanche, les signes politiques se multiplient pour en appeler à l'unité nationale : dimanche 15 novembre, alors que l'enquête bat son plein pour retrouver ceux des assaillants qui ont réussi à prendre la fuite, alors que plusieurs dizaines de corps de victimes restent encore non identifiées, François Hollande reçoit les représentants de la classe politique à l'Élysée. S'y succèdent un certain nombre d'entretiens, d'abord avec son prédécesseur à la tête de l'État, Nicolas Sarkozy, les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, puis avec les leaders des principaux partis politiques. Certains s'expriment, en sortant, sur la possibilité d'une prolongation de l'état d'urgence. Toujours rien, pas un mot, sur la déchéance.

43

Ce n'est que dans le cadre exceptionnel mis en place le lundi 16 novembre, autrement dit devant les cinq cent soixante-dix-sept députés et trois cent quarante-huit sénateurs réunis en Congrès à Versailles, que le Président de la République aborde cette question. Il commence par annoncer une révision constitutionnelle, afin d'instituer un état intermédiaire permettant « la prise de mesures exceptionnelles pour une certaine durée sans recourir à l'état d'urgence et sans compromettre l'exercice des libertés publiques », puis ajoute : « Cette révision de la Constitution doit s'accompagner d'autres mesures. Il y va de la déchéance de nationalité. La déchéance de nationalité ne doit pas avoir pour résultat de rendre quelqu'un apatride, mais nous devons pouvoir déchoir de sa nationalité française un individu condamné pour une atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ou un acte de terrorisme, même s'il est né français, je dis bien "même s'il est né français" dès lors qu'il bénéficie d'une autre nationalité. » Sanctionner les étrangers, montrer du doigt les binationaux,

6. Le 20 novembre 2015, le Premier ministre annonce au Sénat que le nombre de morts est de cent trente, auquel s'ajoutent sept des assaillants. Le 1<sup>er</sup> mars 2016, on décompte quatre cent treize blessés hospitalisés, dont vingt-sept toujours pris en charge par des établissements hospitaliers.

7. « L'attentat le plus meurtrier depuis 1945 », LeMonde.fr, 14 novembre 2015.

le discours visant à l'unité nationale se construit sur la proposition d'une répression de l'immigration: « De même, nous devons pouvoir interdire à un binational de revenir sur notre territoire s'il représente un risque terroriste, sauf à ce qu'il se soumette, comme le font d'ailleurs nos amis britanniques, à un dispositif de contrôle draconien. Nous devons pouvoir expulser plus rapidement les étrangers qui représentent une menace d'une particulière gravité pour l'ordre public et la sécurité de la nation, mais nous devons le faire dans le respect de nos engagements internationaux. » François Hollande, pour jouer l'union nationale, se réapproprie alors « une des propositions formulées depuis longtemps par l'opposition: l'extension de la déchéance de nationalité<sup>8</sup> ». Le programme de Jean-Marie Le Pen en 2007 prévoyait ainsi de rendre possible la déchéance de la nationalité dans le cas de crime ou de délit grave ayant entraîné une condamnation à plus de six mois de prison, et Nicolas Sarkozy en faisait l'un des projets phares de son discours de Grenoble, à l'été 2010. Les réactions à chaud semblent marquées par l'unanimité – parlementaires applaudissant debout le discours avant d'entonner *La Marseillaise* et cote de popularité du président Hollande gagnant 20 points dans le baromètre TNS Sofres-OnePoint publié peu après<sup>9</sup>. Le mardi 17 novembre, le projet de loi prorogeant l'état d'urgence est adopté par le Conseil d'État et présenté, le lendemain, en conseil des ministres, avant d'être adopté par l'Assemblée nationale le jeudi, puis par le Sénat le vendredi.

#### *La temporalité de la polémique*

Le débat entre rapidement dans la sphère juridique autour de la nécessité, ou non, d'une révision constitutionnelle pour étendre la déchéance de nationalité. Alors que l'exécutif saisit le Conseil d'État pour avis le 1<sup>er</sup> décembre, ce sont deux historiens qui prennent publiquement position contre cette décision, Patrick Weil et Jules Lepoutre, écrivant ainsi, le 3 décembre 2015: « La réponse est doublement: non! Non juridiquement, et non politiquement au sens le plus noble du terme<sup>10</sup>. » Le rôle de Patrick Weil, historien et politiste, est important: il jouit d'une position d'expert sur les questions de nationalité, depuis qu'il a été appelé par Lionel Jospin en 1997 pour piloter une mission sur

8. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 264.

9. Gilles Finchelstein, « Post mortem... », art. cité, p. 102.

10. « Refusons l'extension de la déchéance de la nationalité! », LeMonde.fr, 3 décembre 2015.

le droit des étrangers et a orienté, par ses recommandations, la loi dite Chevènement de 1998<sup>11</sup>. Près de vingt ans plus tard, le contexte a changé: Patrick Weil multiplie les prises de parole médiatiques durant ce début décembre 2015. Il rencontre François Hollande pour tenter de le convaincre de l'inanité de cette mesure, rédige plusieurs tribunes dans différents organes de presse. En vain. La position d'expert dont il a joui en 1997 reste de fait exceptionnelle: comme le rappelle François Héran, il existe une déconnexion entre le discours politique et la réalité en matière de migrations et d'intégration<sup>12</sup>. Le 11 décembre 2015, le Conseil d'État rend son avis, publié le 17: il considère que, pour ouvrir la possibilité de priver un Français de naissance de sa nationalité, il est nécessaire de réviser la Constitution, « eu égard au risque d'inconstitutionnalité qui pèserait sur une loi ordinaire ». La disposition aurait « une portée pratique limitée » (§ 7) et serait peu dissuasive pour les terroristes mais, « pour autant », « répond à un objectif légitime ». Dès lors, son impact modeste « n'a pas paru au Conseil suffisant pour lui permettre de conclure qu'elle ne sera pas opportune ». Il « émet en conséquence un avis favorable », à condition de limiter la possibilité de cette déchéance aux crimes terroristes, et de ne pas l'étendre aux délits (§ 8). Afin d'éviter d'introduire le mot « terrorisme » dans la Constitution, le Conseil d'État préfère une autre formulation: pourront être déchues de leur nationalité les seules personnes « condamnées pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation ».

45

Le projet de loi est présenté en conseil des ministres le 23 décembre 2015. Quelques moments avant, un échange a lieu entre François Hollande, Manuel Valls, Christiane Taubira et Bernard Cazeneuve sur l'opportunité de maintenir la mesure, dont le Président a relaté depuis quelques bribes. Ce dernier décide de poursuivre, afin de ne pas se dédire. Il ne mesure pas la force des contestations qui commencent alors à s'exprimer, pourtant en pléines vacances de Noël. Le conseil des ministres inclut donc, dans son projet de loi de révision constitutionnelle, un article 2 qui permet la déchéance de nationalité pour les binationaux nés français. « Cette mesure vise à sanctionner les auteurs des seuls crimes les plus graves, à l'exception de tout délit. Les règles qui leur seront applicables sont ainsi rapprochées de celles actuellement en vigueur pour les binationaux devenus français. À la suite de la révision constitutionnelle,

11. « Le chercheur et la décision politique. Entretien avec Patrick Weil », *Critique internationale*, n° 1, 1998, p. 44-53.

12. *Avec l'immigration. Mesurer, débattre, agir*, Paris, La Découverte, 2017.

une loi ordinaire sera nécessaire pour fixer les modalités d'application de ces dispositions, notamment la liste des crimes pouvant conduire, en cas de condamnation, à la déchéance de nationalité<sup>13</sup>. » La polémique s'arrime ensuite au statut des personnes éventuellement concernées : peut-on considérer ainsi à part les individus possédant une double nationalité ? Si le débat à gauche semble vif, une large majorité des personnes interrogées (86 %) par Elabe pour BFMTV dans la dernière semaine de décembre se déclare favorable à ce qu'une personne née française et qui détient une autre nationalité puisse être déchue de la nationalité française lorsqu'elle est condamnée « pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation », par exemple un crime constituant un acte de terrorisme<sup>14</sup>. La mesure semble alors soutenue très massivement puisque 61 % des personnes interrogées déclarent y être « tout à fait favorables », et cela quelle que soit leur préférence partisane, même si le soutien au projet de l'exécutif est plus marqué à droite (93 %) et au Front national (97 %) qu'à gauche (73 %) – au sein de laquelle 83 % des sympathisants socialistes approuvent la mesure, contre « seulement » 59 % au Front de gauche et à Europe Écologie-Les Verts<sup>15</sup>.

#### *La temporalité parlementaire*

En février, la part des sondés en faveur de la déchéance de nationalité descend à 73 % ; l'on note une nette diminution du soutien à gauche, sous l'effet de la polémique qui ne cesse d'enfler depuis le début de l'année 2016. Si la majorité semble rester favorable, par principe, à la mesure, beaucoup sont gagnés par l'idée qu'elle ne sert pas à grand-chose. De plus, la déchéance de nationalité n'apparaît plus du tout prioritaire. L'inefficacité de la mesure est dénoncée par de nombreux responsables politiques, de droite comme de gauche, argument maintes fois repris par les députés lors des débats parlementaires. Le projet de loi est discuté à l'Assemblée le 5 février 2016. C'est le Premier ministre, Manuel Valls, qui présente le texte. Son allocution évoque la menace terroriste, « inédite, globale, durable », et ne cesse d'asséner que la France est en guerre : « Les Français, sortis d'une certaine forme d'insouciance, savent que le terrorisme nous fait la guerre, et que nous sommes en guerre. » Manuel Valls défend

13. Compte rendu du conseil des ministres du 23 décembre 2015.

14. Pour une analyse éclairante des tenants de la polémique, cf. Sarah Mazouz, « Politique de la délégitimation : de la remise en cause de la double nationalité au projet d'extension de la déchéance de nationalité », *Mouvements*, n° 88, 2016, p. 159-167.

15. « Les Français et le débat sur la déchéance de nationalité. Sondage Elabe pour BFMTV », Elabe.fr, 29 décembre 2015.

l'idée d'une nécessaire révision constitutionnelle pour inscrire le régime de l'état d'urgence dans la Constitution. Il évoque également l'article 2 du projet de loi constitutionnelle modifiant l'article 34 C pour qu'une personne, même née française, puisse être déchue de sa nationalité lorsqu'elle est « condamnée pour une atteinte grave à la vie de la nation ». Il justifie, là encore, cette mesure en érigeant la frontière entre le national et l'étranger : « Nous avons besoin d'actes qui rappellent ce qu'est la nation française, ce que cela veut dire, être français. » Manuel Valls, tout en déclarant avoir « entendu le débat public, l'avis des juristes, des intellectuels », revendique ce choix en puisant puissamment dans une rhétorique ancrée sur une conception républicaine d'une nation exclusive et fière d'elle-même : les termes « République » et « nation » sont martelés respectivement vingt-six fois et trente-quatre fois par le Premier ministre au cours de la seule séance du 5 février 2016 ! Il s'exprime au nom d'un « idéal qui est au cœur de la République et de la construction nationale », et défend la déchéance comme « un geste qui marque l'union de tous ceux qui respectent le pacte républicain contre tous ceux qui le brisent ». Le débat qui s'engage alors à l'Assemblée est passionnant : la députée Cécile Duflot s'oppose à la révision, s'appuyant sur les mots de Montesquieu, de Robert Badinter, de Germaine Tillon, et... citant même Guy Carcassonne, en arguant qu'il s'agit alors d'éviter un « blanc-seing donné par avance à n'importe quelle révision votée n'importe comment, par n'importe qui, dans n'importe quelle circonstance<sup>16</sup> ». Manuel Valls reprend d'ailleurs l'hommage à Guy Carcassonne, « disparu il y a trois ans, et avec lequel [il] partageait[t] bien des analyses et des combats »<sup>17</sup>.

47

Les débats continuent d'animer l'Hémicycle les jours qui suivent, avant l'adoption du projet de loi par l'Assemblée le 10 février 2016 par 317 voix pour et 199 contre. L'article 2 permet la déchéance de nationalité pour les binationaux nés Français pour un crime ou un délit constituant une « atteinte grave à la vie de la nation ». Il est prévu qu'une loi ordinaire en fixe la liste. Un amendement déposé à l'initiative du gouvernement supprime la référence à la plurinationalité.

Début mars, un certain nombre de personnalités sont auditionnées par la commission des lois du Sénat, parmi lesquelles le vice-président du Conseil

16. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1006, citant Guy Carcassonne, « Un plaidoyer résolu en faveur d'un tel contrôle sagement circonscrit », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 27, janvier 2010, p. 47.

17. Mais qu'aurait pensé Guy de tout cela ?

d'État, le premier président de la Cour de cassation, mais également deux professeurs de droit constitutionnel (Dominique Chagnollaud et Olivier Beaud), ou encore l'historien Patrick Weil. Au cours des échanges, les trois universitaires se prononcent contre la déchéance de nationalité. La loi est ensuite examinée au Sénat lors des séances des 16 et 17 mars 2016. Le ton de Manuel Valls a changé. Il est plus offensif : « L'ennemi, ce sont ceux qui pillent, violent, tuent, réduisent en esclavage ; ceux qui, là-bas, commettent des attentats et en planifient d'autres sur notre sol. » Il justifie le risque de l'apatridie, qui peut découler de la déchéance, parce qu'il « ne peut en aucune manière affranchir de cette sanction ceux qui, avec les armes, ont déchiré, rompu le pacte républicain »<sup>18</sup>. En première lecture, le Sénat réduit à trois mois le délai maximal de prorogation de l'état d'urgence, puis modifie l'article 2 concernant la déchéance de nationalité. À 186 voix contre 150 et 8 abstentions, les sénateurs reviennent ainsi à la version antérieure du texte, tel qu'il avait été présenté le 23 décembre en conseil des ministres : la déchéance de nationalité ne pourra concerner que les binationaux condamnés définitivement pour un crime constituant une atteinte grave à la vie de la nation, et sera prononcée par décret. Pourtant Manuel Valls avait mis d'emblée les sénateurs sous pression, les portant responsables d'un éventuel échec de la révision.

Piqué au vif, Philippe Bas, sénateur Les Républicains de la Manche, rapporteur du texte, déclare ne pas avoir « de leçon à recevoir ». Il maintient donc l'amendement prévu pour réécrire l'article 2 – avec le soutien de la majorité des élus de droite et du centre, et l'opposition de toute la gauche – et utilise, même, une ruse de procédure. À la surprise générale – et avec l'accord du gouvernement –, le rapporteur s'appuie sur une disposition du règlement lui permettant de faire passer en priorité son amendement pour réécrire l'article. Une fois celui-ci adopté, tous les amendements de suppression, puisqu'ils concernent l'article modifié, deviennent caducs. Le sénateur communiste Pierre Laurent dénonce l'absurdité qui consiste à autoriser le rapporteur à emprunter « une impasse qui ne débouchera sur rien ».

Faute de faire l'objet d'un accord entre les deux chambres, l'article 2 concernant la déchéance de nationalité pour les terroristes ne pourra donc pas aboutir et être entériné par les parlementaires réunis en Congrès. Le jeu politique entre les deux assemblées a eu raison de l'article 2. Le 30 mars, François Hollande renonce à convoquer le Congrès. C'est la révision constitutionnelle dans son ensemble qui est enterrée, s'ajoutant

18. Sénat, séance du 16 mars 2016, p. 4177-4178.

à la liste de l'histoire des révisions inabouties de la V<sup>e</sup> République (1967, 1969, 1973, 1974, 1975, 1984, 1990, 1992, 1998, 1999, 2000, 2001, 2006). Cette courte chronique s'inscrit pourtant dans d'autres histoires, qui appellent d'autres temporalités.

## DU POIDS DE L'HISTOIRE

Comment lire et comprendre l'échec de cette révision constitutionnelle, en adoptant un point de vue d'historienne<sup>19</sup> ? Je n'ai pas le talent d'un Marc Bloch et ne peux arguer, comme lui lors de la défaite de 1940, d'une position de témoin privilégiée au cours de ces quelques mois. Je les ai vécus comme des millions d'autres habitants de France, effarée et effondrée par les attentats du 13 novembre 2015, dubitative et circonspecte devant les réponses politiques proposées, énervée et désespérée par les recours incessants à l'Histoire, avec sa grande Hache aurait dit Georges Perec, qui n'ont cessé d'alimenter les débats dans les semaines qui ont suivi. La seule particularité de ma position tient en quelques mots : je travaillais depuis cinq ans à la rédaction d'une recherche portant sur les dénaturalisations sous le régime de Vichy<sup>20</sup>. J'avais bouclé le manuscrit à la fin octobre 2015. La soutenance était prévue pour le 9 décembre. Le 13 novembre, à midi, je déjeunais d'ailleurs avec mon éditrice des éditions du Seuil pour lui proposer le manuscrit tout juste fini. Dès lors, de mon point de vue, c'est le présent qui vient rattraper l'histoire lorsque François Hollande annonce, deux jours après les attentats, qu'il va proposer la déchéance de nationalité : mon sujet de recherche est subitement et violemment éclairé par les feux de l'actualité<sup>21</sup>. Les journalistes sollicitent mon avis. Je me terre. C'est aussi que je doute, à l'instar de mes amis et collègues de la revue d'histoire *Vingtième Siècle*. « Comment

49

19. Sur les explications données, à chaud, en certaines circonstances, par l'historien, il convient de renvoyer avant tout aux merveilleuses analyses de Marc Bloch rédigées pendant l'été 1940, et publiées dans *L'Étrange Défaite* (1946), Paris, Gallimard, 1990. Par son témoignage, l'historien se fait alors ethnographe (Florence Weber, « Métier d'historien, métier d'ethnographe », *Cahiers Marc Bloch*, n° 4, 1996, p. 6-24). Sur la thématique plus générale de l'expertise historique, cf. *Sociétés contemporaines*, n° 39, *Expertises historiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.

20. « Des relations de pouvoir ordinaires. Les dénaturalisations sous Vichy », mémoire de l'habilitation à diriger des recherches, soutenue le 9 décembre 2015 devant un jury composé de Christophe Charle, Nancy Green, Julian Jackson, Paul-André Rosental, Patrick Weil et Annette Wieviorka.

21. Sur ce point, cf. Marie-Bénédicté Daviet-Vincent, « Quand l'actualité entre en résonance avec un objet de recherche. L'internement des nazis et des collaborateurs à la fin de la Seconde Guerre mondiale », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 134, 2017, p. 21-36.

écrire, en historien(ne), sur les attentats du 13 novembre 2015 ? Et d'ailleurs pour quoi faire ? Pourquoi au fond s'évertuer à ajouter quelques récits supplémentaires à tous ceux qui se sont accumulés depuis pour tenter de donner sens et forger en même temps l'événement ? Pourquoi même absolutiser à ce point ce 13 Novembre, au risque de l'erreur de perspective ou au moins de négliger la séquence beaucoup plus large dans lequel il s'inscrit, tant dans le temps que dans l'espace<sup>22</sup> ? » Fallait-il lier l'histoire des dénaturalisations et celle de la déchéance de nationalité ? J'ai choisi, à ce moment, de ne pas contribuer à la confusion des genres<sup>23</sup>. Et ce, d'autant que les controverses suscitées par le projet d'inscrire la déchéance de la nationalité dans la Constitution française n'ont de cesse de se positionner face à l'histoire. Pour le meilleur et pour le pire.

### 50 *Le recours à l'histoire*

Lors de ces événements, le passé s'impose comme une référence centrale, offrant un cas d'école sur les utilisations de l'histoire dans les débats relatifs aux enjeux de nationalité, d'une part, et relatifs à la Constitution, d'autre part. Cet épisode offre ainsi un parfait exemple des manières dont l'histoire s'institue comme enjeu de pouvoir dans la France républicaine. La demande d'histoire correspond à plusieurs nécessités : revenir sur la genèse des événements en inscrivant le moment dans un contexte plus large, réfléchir sur les logiques de rupture et de continuité, mettre à distance. Néanmoins, la frontière est souvent ténue entre le principe d'une meilleure intelligibilité et l'instrumentalisation du passé, dans un pays où l'histoire, et les historiens, ont joué un rôle particulièrement important à la fois dans la question nationale et dans la construction de la République<sup>24</sup>.

Que ce soit pour rappeler les différences entre le contexte actuel et le passé ou, au contraire, pour mettre en garde contre les dérives liées aux procédures de déchéance, citant en particulier l'épisode des dénaturalisations menées entre 1940 et 1944, les références au précédent vichyssois ont incontestablement pesé sur les débats autour de la déchéance de

22. « À l'épreuve du présent. Quelques réflexions historiques après le 13 Novembre », *ibid.*, p. 3.

23. J'ai renoncé, d'ailleurs, à écrire l'article sur les dénaturalisations un temps prévu dans le numéro spécial de *Vingtième Siècle* à la suite du 13 novembre 2015.

24. Gérard Noiriel, « La question nationale comme objet de l'histoire sociale », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, n° 4, 1991, p. 72-94. Sur le cas colonial, cf. Pierre Singaravélou, « Des historiens sans histoire ? La construction de l'historiographie coloniale en France sous la Troisième République », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 185, 2010, p. 30-43.

nationalité. Le discours de Manuel Valls à l'Assemblée le 5 février 2016 invoque Ernest Renan et son « plébiscite de tous les jours », affirme le lien entre « déchéance de nationalité » et République. Il retrace même, devant les députés, l'histoire de la déchéance, depuis le décret de 1848 combattant l'esclavagisme jusqu'à la loi de 1996 qui étend la sanction aux crimes et délits terroristes, en passant par les textes de 1915, de 1917 et de 1927, le décret-loi de 1938 et l'ordonnance de 1945, puis les lois de 1973 et de 1993, propres à la V<sup>e</sup> République, qui instaurent le régime de l'article 25 du code civil. Le Premier ministre englobe l'ensemble de ces dispositions dans un même objectif, « combattre les ennemis de la République et de la France<sup>25</sup> ».

Très vite, la référence à Vichy s'imisce dans les débats. François Hollande se souvient, avec amertume, que « la mémoire des années noires s'introduit dans la discussion : l'État français dirigé par le maréchal Pétain, hors de tous les principes, avait en effet exclu de la communauté française des juifs et des résistants. La comparaison [le] révolte<sup>26</sup> ». Dès le 5 décembre 2015, dans *Le Monde*, Frank Johannes rappelle le « précédent de Vichy »<sup>27</sup>. Dans la semaine qui suit la soutenance de mon habilitation, je suis contactée par plusieurs journalistes qui souhaitent « faire le parallèle ». *Le Dauphiné* du 25 décembre consacre un article à la déchéance de nationalité du général de Gaulle sous Vichy. La référence franchit les portes de l'Assemblée par la voix de Cécile Duflot, lors des débats consacrés à l'examen de la loi de protection de la nation. La députée écologiste rappelle en effet, à propos de la déchéance de nationalité, que « le dernier régime à l'avoir massivement utilisé fut le régime de Vichy. (*Exclamations.*) [...] Il ne s'agit pas ici de faire des parallèles hasardeux mais, que cela vous plaise ou non, il s'agit de rappeler un traumatisme de notre histoire, né dans un Parlement composé de parlementaires français ». Elle conclut : « La priorité n'est pas la révision de la Constitution ; c'est la réinvention de la République. »<sup>28</sup> Charles de Courson, député de droite, fait le lien avec son histoire familiale, en évoquant ses ascendants directs : « Pour moi, voter ce texte, c'était trahir la mémoire de mon grand-père, député de la nation, mort à Neuengamme, et qui, parce qu'il était contre le sabordage de la République, n'avait pas voté les pleins pouvoirs au maréchal Pétain [...]. Pendant la Seconde

25. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1003.

26. *Les Leçons du pouvoir*, op. cit., p. 266.

27. « Déchéance de nationalité : le précédent de Vichy », *Libertes.blog.LeMonde.fr*, 5 décembre 2015.

28. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1007.

Guerre mondiale, mon père, qui était résistant, a été qualifié de “terroriste”, parce qu’il avait pris les armes, non par des juridictions indépendantes mais par l’occupant nazi [...]. Que le lourd passé de notre nation éclaire son avenir<sup>29</sup>. »

52 Le Premier ministre s’emploie, devant les parlementaires, à démarquer sa proposition du précédent vichyssois. Il déclare ainsi devant les députés : « J’ai rappelé les lois ou les décrets-lois qui ont été adoptés au cours de la première partie du xx<sup>e</sup> siècle. J’ai rappelé le rétablissement d’un régime normalisé de la déchéance de la nationalité, à la Libération, par ces gouvernements qui regardaient eux aussi la vérité en face, et qui sortaient de cette période sombre. Mais je veux le rappeler : Vichy, ce n’est pas la République ! C’est une part de la France mais ce n’est pas la République<sup>30</sup>. » Devant le Sénat, cette fois-ci, il tente d’inscrire la déchéance dans l’histoire, tout en omettant l’épisode vichyssois. Pour lui, « la déchéance de nationalité est une sanction républicaine. Créée en 1848, d’abord contre les esclavagistes, elle a été chaque fois utilisée ensuite avec le souci impérieux de punir les ennemis de la République : en 1915, en 1917, en 1927, en 1938, en 1945 ; plus récemment, en 1973, en 1993, en 1996, en 2006 ». Il omet, au cours de la litanie de dates énoncées, les lois des 22 et 23 juillet 1940 relatives respectivement à la révision des naturalisations et à la déchéance de nationalité<sup>31</sup>. Le nom de Patrick Weil revient à moult reprises dans les rangs des parlementaires. Il est cité par le député Gérard Sebaoun, puis encore par les sénateurs Pierre Laurent et Pierre-Yves Collombat. Devant ces sollicitations, quelles positions adopter ?

### *Retracer la genèse*

La première posture de l’historienne consiste à tenter de retracer la genèse de la mesure. Depuis la Révolution française, la construction de la citoyenneté républicaine puis la définition de la nationalité s’accompagnent de processus de limitations et d’exclusions, concomitants.

Perte de nationalité à titre de sanction ou de peine : le décret du 27 avril 1848 qui abolit l’esclavage décide que ceux qui pratiquent ce dernier seront déchus de leur nationalité ; la loi sur la nationalité de 1889 prévoit la déchéance dans trois cas : l’acceptation de fonctions publiques à l’étranger, l’enrôlement dans une armée étrangère et le commerce et

29. Assemblée nationale, deuxième séance du 8 février 2016, p. 1128.

30. Assemblée nationale, première séance du 5 février 2016, p. 1010.

31. Sénat, séance du 16 mars 2016, p. 4186.

la possession d'esclaves<sup>32</sup>. Les populations touchées par cette mesure restent toutefois peu nombreuses : Anne Simonin en recense deux cent vingt-deux entre 1893 et 1927, soit sept cas par an en moyenne<sup>33</sup>. La conception de la nationalité qui prévaut alors, jouant sur les registres politiques de la dignité, mais également sentimentaux et familiaux de l'allégeance et de la fidélité, est mise à l'épreuve par la Première Guerre mondiale. La loi du 7 avril 1915 permet la révision de toutes les naturalisations de sujets ressortissants des puissances ennemies : cinq cent quarante-neuf retraits sont prononcés à l'encontre de citoyens originaires d'Allemagne et d'Autriche.

C'est la loi du 10 août 1927 qui met en place la déchéance pour défaut de loyalisme, hors contexte de guerre ; elle comprend, dans ses articles 9 et 10, la possibilité de prononcer la déchéance de la nationalité à l'égard des Français naturalisés s'ils accomplissent des « actes contraires à la sûreté intérieure et extérieure de l'État français » ou s'ils se livrent à des actes « incompatibles avec la qualité de citoyen français et contraires aux intérêts de la France », enfin s'ils se sont soustraits aux obligations militaires<sup>34</sup>. Ce sont toutes les personnes françaises par acquisition qui sont visées ainsi que « la femme et les enfants » des intéressés. Déjà, le principe de la déchéance fait l'objet de vifs débats à la Chambre des députés ; une partie de la gauche semble choquée par la mesure et Ernest Lafont, député socialiste de la Loire, dépose un amendement qui en propose la suppression. Mais ce dernier est rejeté par 385 voix contre 31<sup>35</sup>.

53

Puis le contexte xénophobe des années 1930 provoque une crispation supplémentaire sur la question des naturalisations. Le décret-loi du 12 novembre 1938 modifie le spectre d'application des mesures de déchéance et y adjoint le fait de commettre une infraction entraînant une condamnation d'au moins un an d'emprisonnement « pour crime ou délit commis en France ou à l'étranger<sup>36</sup> ».

Dans l'entre-deux-guerres, la plupart des juristes tendent à s'opposer aux mesures de déchéance pour faute, à l'instar de Jean Paulin Niboyet

32. Louis Roman, *La Perte de la nationalité française à titre de déchéance*, Marseille, Marcel Leconte, 1941, p. 21-22.

33. *Le Déshonneur dans la République*, Paris, Grasset, 2008, p. 141.

34. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Gallimard, 2005, p. 397 et suiv. ; Claire Zalc, « La naturalisation, acte ou vecteur d'intégration ? Retour sur l'histoire du débat dans le premier xx<sup>e</sup> siècle », *Pouvoirs*, n<sup>o</sup> 160, janvier 2017, p. 47-60.

35. Patrick Weil, *Qu'est-ce qu'un Français ?*, *op. cit.*, p. 114-115.

36. « Par décrets-lois de 1938 et 1939, l'indignité devient le support d'une sanction d'une gravité extrême, la déchéance de nationalité », note Anne Simonin (*Le Déshonneur dans la République*, *op. cit.*, p. 108).

qui déplore, dans son *Traité de droit international privé*, ces mesures qui tout d'abord « créent souvent des apatrides, puisque les intéressés n'ont pas, en général, une autre nationalité. Ensuite, et surtout, elles sont théoriquement inexécutables. En effet, leur but est de permettre d'expulser les individus dénationalisés. Or aucun État n'est, en droit des gens, tenu de les recevoir sur son territoire; de sorte que, si l'État étranger se renferme dans ses droits, la France est, en définitive, obligée de les conserver<sup>37</sup> ». « En présence d'indignes », il préconise, par conséquent, de « les priver de la jouissance de certains droits » et suggère un arsenal de peines possibles tout en s'opposant à la déchéance de la nationalité<sup>38</sup>. On retrouve alors l'essentiel des ingrédients du débat de 2015-2016 ! C'est le sens aussi de l'intervention de l'historien ou de l'historienne : rappeler les récurrences des positions.

54

*Les disjonctions entre le droit et les faits : le cas de Vichy*

Cependant, la seconde posture permet de préciser les différences entre le passé et le présent en rappelant, ainsi, les différences entre déchéances et dénaturalisations. La loi du 22 juillet 1940 mise en place par l'État français conduit, non pas à sanctionner une faute, mais à rapporter les décrets de naturalisation pris précédemment<sup>39</sup>. Il ne s'agit pas non plus, comme c'est le cas pendant la Première Guerre mondiale, de retirer leur nationalité aux individus originaires des pays ennemis, mais plus largement d'« éliminer de la collectivité française les éléments nuisibles qui avaient pu s'y introduire<sup>40</sup> ». Si l'on s'attache aux principes qui charpentent les deux mesures, déchéance et dénaturalisation, on observe une relative parenté. La notion d'indignité forme l'un des piliers du droit de la déchéance de nationalité et elle figure dans la justification de la politique de révision des naturalisations initiée par l'État français, en filigrane. Néanmoins, les modalités d'application de la loi du 22 juillet 1940 sur les dénaturalisations, comme les instances mises en place pour ce faire, sont fort éloignées de l'ensemble des dispositifs relatifs aux déchéances de nationalité, précisés par la loi du 23 juillet 1940. D'une part, les termes chronologiques des deux mesures diffèrent puisque la déchéance peut s'appliquer quelle que soit la date de l'acquisition de

37. Jean-Paulin Niboyet, *Traité de droit international privé français*, Paris, Sirey, 1947, p. 450.

38. *Ibid.*, p. 115.

39. Claire Zalc, *Dénaturalisés. Les Retraits de nationalité sous Vichy*, Paris, Seuil, 2016.

40. Circulaire du secrétariat d'État à l'intérieur aux préfets, 1<sup>er</sup> décembre 1940, Archives départementales de l'Isère, 6602W29, p. 1.

la nationalité française, tandis que la révision ne concerne que les acquisitions postérieures à la loi du 10 août 1927. D'autre part, la déchéance implique l'accomplissement d'une faute, alors que « la révision évoque l'idée d'un terme apporté aux excès d'une loi trop dangereusement libérale<sup>41</sup> ». Cent trente-deux individus sont déchus de la nationalité française entre 1940 et 1944, alors que plus de quinze mille personnes font l'objet d'un décret de dénaturalisation<sup>42</sup>.

Pourtant, la perspective historique vient aussi rappeler les différences entre la sphère du droit et la sphère du social. L'exploration des archives départementales illustre la perte de repères des agents en charge de l'application de cette politique, déboussolés au milieu d'un arsenal législatif récent, prolifique, et qui ne cesse d'être modifié. Ainsi, le préfet du Rhône n'est pas à même d'établir clairement la distinction entre déchéance et révision, ni dans les termes qu'il mobilise, ni dans les critères qu'il évoque<sup>43</sup>. Les agents des préfectures ne distinguent que rarement retraits et déchéances de la nationalité : les cartons d'archives mélangent les deux cas de figure. Si les frontières existent dans les textes, leur compréhension par les agents, à tous les niveaux hiérarchiques, du préfet aux commissaires en passant par les agents des bureaux des préfectures, reste nettement plus floue. C'est ainsi que les critères mobilisés dans l'application de la loi du 22 juillet 1940 s'appuient, pour une part non négligeable, sur les critères retenus lors des mesures de déchéance.

55

### *Faire l'histoire des origines*

Enfin, l'histoire permet de contextualiser à la fois la politisation de la question de la nationalité et celle des révisions constitutionnelles. Revenir sur le déroulé des débats autour de la déchéance de la nationalité conduit à interroger l'historicité de la question de la nationalité dans la vie politique française, à différents moments, sous différents régimes. Si l'on considère la manière dont la déchéance de nationalité investit, ou non, la scène parlementaire, on constate la non-linéarité, sous la V<sup>e</sup> République, de la question, qui connaît des moments de grande mobilisation, suivis de vastes plages de désintérêt<sup>44</sup>. L'activité législative relative aux

41. Circulaire du ministère de l'Intérieur aux préfets, 21 janvier 1941, Archives départementales de l'Isère, 6602W29, p. 5.

42. Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République*, op. cit., p. 177.

43. Jean-Charles Bonnet, « Naturalisations et révisions de naturalisations dans le Rhône de 1927 à 1944 : l'exemple du Rhône », *Le Mouvement social*, n° 98, 1977, p. 44.

44. Il resterait à poursuivre cette enquête dans les archives de l'Assemblée avant 1981.

questions de nationalité, en général, et à la déchéance de nationalité, en particulier, apparaît intimement liée à l'actualité.

C'est après les attentats de 1995 que la loi du 22 juillet 1996 étend la possibilité de déchéance aux personnes condamnées « pour un crime ou un délit constituant un acte de terrorisme<sup>45</sup> ». Il faut ensuite attendre 2010 pour que le 30 juillet, à l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère, Nicolas Sarkozy, alors chef de l'État, évoque l'idée d'une réévaluation des « motifs pouvant donner lieu à la déchéance de la nationalité française » dans son discours de Grenoble. Prenant prétexte des incidents qui se sont produits dans la région à la mi-juillet – braqueurs ouvrant le feu en direction de policiers non loin d'Échirolles, affrontements avec les forces de l'ordre –, il affirme que « la nationalité française doit pouvoir être retirée à toute personne d'origine étrangère qui aurait volontairement porté atteinte à la vie d'un policier, ou d'un militaire de la gendarmerie, ou de toute autre personne dépositaire de l'autorité publique ». À cet effet, l'article 3 *bis* du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, adopté en première lecture, le 12 octobre 2010, par l'Assemblée nationale, ajoute un 5° à l'article 25 du code civil, visant à permettre la déchéance de la nationalité française pour l'individu qui, l'ayant acquise depuis moins de dix ans, a été condamné pour un acte qualifié de crime à l'encontre d'une personne dépositaire de l'autorité publique, prévu et réprimé par le 4° des articles 221-4 (meurtre aggravé) et 222-8 (violences ayant entraîné la mort sans intention de la donner) du code pénal. La mesure est supprimée par les sénateurs, du fait de l'opposition des centristes et de la gauche, en février 2011. Les débats avaient là encore rappelé le précédent vichyssois, par la voix de la sénatrice Josiane Mathon-Poinat : « La procédure de déchéance de nationalité a certes toujours existé. [...] Cela dit, cette procédure d'exception de triste mémoire a surtout été utilisée par Vichy à l'encontre de personnes de religion juive ou de personnes naturalisées par la loi libérale de 1927<sup>46</sup>. »

45. Le Conseil constitutionnel, saisi, a alors jugé qu'une mesure de déchéance de la nationalité française, qui ne peut concerner qu'un Français par acquisition, n'était pas contraire au principe d'égalité entre les Français, en considérant « qu'au regard du droit de la nationalité les personnes ayant acquis la nationalité française et celles auxquelles la nationalité française a été attribuée à leur naissance sont dans la même situation ; que, toutefois, le législateur a pu, compte tenu de l'objectif tendant à renforcer la lutte contre le terrorisme, prévoir la possibilité, pendant une durée limitée, pour l'autorité administrative de déchoir de la nationalité française ceux qui l'ont acquise, sans que la différence de traitement qui en résulte viole le principe d'égalité » (décision 96-377 DC du 16 juillet 1996). Cette décision sera maintes fois citée dans les débats de 2015-2016.

46. Sénat, séance du 3 février 2011, p. 822.

De même, la sénatrice Nathalie Goulet avait mentionné lors des débats les destins de « son père, ses parents et toute sa famille », dénaturalisés en 1941 avant d'être déportés « à destination d'Auschwitz »<sup>47</sup>. Néanmoins, l'idée chemine et fait l'objet de plusieurs propositions de loi parmi les parlementaires de droite, comme en 2014.

Il conviendrait de poursuivre l'enquête en étudiant méthodiquement les propositions de loi relatives à la déchéance de nationalité, sous les différentes législatures, ainsi que les termes des débats sous différents régimes, afin d'en retracer les logiques chronologiques. La recherche reste à faire.

\*

Pour l'instant, on conclura sur l'importance qu'ont prise les références à l'histoire, dans les débats relatifs à cette révision constitutionnelle, place qui interroge, en creux, la place d'une historienne dans le comité de rédaction de *Pouvoirs*. Qu'est-ce que l'histoire apporte dans les débats ? Permettre de rappeler les précédents, d'inscrire le présent dans une longue période, d'adopter autant que possible une certaine distance par rapport aux événements. « L'historien fait œuvre d'honnêteté, de sincérité, d'humilité et de doute. Il réfléchit, archive, explore, recoupe, tâtonne », peut-on lire sous la plume de l'Association des professeurs d'histoire et de géographie en 2016. Place inconfortable parfois, en ce que les relations de l'historienne au social diffèrent de celles du spécialiste en droit aux faits.

57

---

47. *Ibid.*, p. 867. Cf. aussi l'intervention de Nicole Borvo Cohen-Seat lors de cette même séance.

## R É S U M É

---

*Comment comprendre les ratages de la révision constitutionnelle annoncée par François Hollande au lendemain des attentats de novembre 2015 ? Cet article propose de revenir sur cet épisode en en proposant quelques lectures historiennes, déclinées sur plusieurs temporalités. Ce faisant, il aborde la question des dialogues entre histoire et pouvoir, autour des jeux passé-présent initiés autour de cet événement.*



# LA CONSTITUTION, SOURCE DU DROIT PRIVÉ

**E**n 1972, Gabriel Marty et Pierre Raynaud, dans leur célèbre manuel d'introduction au droit, traitent évidemment des sources du droit privé sur plusieurs dizaines de pages, selon l'exercice imposé. Pour autant, ils ne consacrent que quelques lignes à la Constitution, préférant souligner : « Nous ne nous attacherons pas à décrire l'organisation des pouvoirs publics qui relève du droit constitutionnel, et nous ne retiendrons que ce qui concerne la loi écrite, source de droit<sup>1</sup>. » La table alphabétique ne réserve d'ailleurs aucune entrée à la Constitution et pas davantage au Conseil constitutionnel. Nous sommes alors encore sous l'ancien droit (constitutionnel). Aucune introduction au droit privé ne pourrait désormais faire l'impasse sur la Constitution et le Conseil constitutionnel.

59

Comment concevoir qu'un texte de droit public, ayant pour objet l'organisation des pouvoirs publics, puisse devenir source du droit privé, et ainsi régir les relations entre personnes privées ? L'explication tient, on le sait, à la mutation de la Constitution elle-même. En se « fondamentalisant », comme le montre parfaitement Marc Guillaume dans le présent numéro<sup>2</sup>, et en ajoutant ainsi une logique de protection des droits fondamentaux à des dispositions essentiellement de nature procédurale, la Constitution a lié une dimension horizontale à celle, verticale, qu'elle avait initialement. Elle est entrée chez les personnes privées. Cela s'est fait progressivement et non sans difficultés.

---

1. *Droit civil*, t. 1, *Introduction générale à l'étude du droit*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Sirey, 1972, p. 151.

2. Voir, *supra*, Marc Guillaume, « Les révisions constitutionnelles : une Constitution moins procédurale et plus fondamentale », p. 27-39.

UNE INTRODUCTION PROGRESSIVE  
DANS LE DOMAINE DU DROIT PRIVÉ

60 Cette transformation n'a pu se faire que parce que le Conseil constitutionnel lui-même a choisi, il y a plus de quarante-cinq ans, de faire sa révolution. Dans l'intention des rédacteurs de la Constitution, le Conseil devait avoir pour principale fonction d'assurer le respect de la répartition des compétences entre le Parlement et le gouvernement. Les articles 34 et 37 étaient censés asseoir un partage des territoires, entre la loi et le règlement, sans que la loi puisse être l'objet d'un contrôle substantiel. Il n'était ainsi pas question que le Conseil contrôle la conformité de la loi aux principes et aux droits auxquels le préambule de la Constitution de 1958 renvoie, c'est-à-dire à ceux qui sont énoncés dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 comme dans le préambule de la Constitution de 1946. Au demeurant, si une telle hypothèse avait pu être envisagée au cours des travaux du Comité consultatif constitutionnel, c'était bien pour en exprimer les dangers et pour en empêcher l'éventualité. Selon les termes du vice-président du comité consultatif évoquant la possibilité de conférer valeur constitutionnelle aux textes protecteurs des droits de l'homme, « il y a un risque, et ce risque, c'est le contrôle du Conseil constitutionnel<sup>3</sup> ». Les rédacteurs de la Constitution redoutaient ainsi qu'il ne soit plus possible de légiférer sans que le Conseil ait, en la matière, son mot à dire. Aux origines du Conseil constitutionnel, il y a le spectre du gouvernement des juges<sup>4</sup>.

*Les audaces du Conseil constitutionnel*

La transformation s'est faite progressivement. Consacrant la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution de 1958 par une décision du 19 juin 1970<sup>5</sup>, le Conseil constitutionnel a admis, comme nul ne l'ignore, à partir d'une célèbre décision du 16 juillet 1971<sup>6</sup>, de contrôler la conformité de la loi aux principes et droits contenus dans

---

3. Cf. les propos de René Dejean dans *Documents pour servir à l'élaboration de l'histoire de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1988, t. 2, p. 256.

4. Cf. les observations de Raymond Janot, commissaire du gouvernement, au cours des travaux préparatoires de la Constitution : « Ni la Déclaration ni le préambule n'ont, dans la jurisprudence actuelle, valeur constitutionnelle. Leur donner valeur constitutionnelle aujourd'hui, au moment où l'on crée un Conseil constitutionnel, c'est aller au-devant de difficultés considérables, et c'est s'orienter dans une très large mesure vers le gouvernement des juges, que beaucoup d'entre vous croyaient redoutables » (*ibid.*).

5. Décision 70-39 DC du 19 juin 1970 ; *Rec.*, p. 15.

6. Décision 71-44 DC du 16 juillet 1971 ; *Rec.*, p. 29.

le préambule de la Constitution de 1958. Il devenait ainsi protecteur des droits et libertés à l'encontre de la loi tandis que la Constitution pouvait être considérée comme un « texte de 135 articles<sup>7</sup> » dont la juridicité ne devait plus être contestée. L'enrichissement du bloc de constitutionnalité s'est d'ailleurs poursuivi, notamment par l'insertion en 2005 dans la Constitution de la Charte de l'environnement, dont le Conseil constitutionnel contrôle désormais le respect.

C'est ensuite une réforme constitutionnelle du 29 octobre 1974, ouvrant la saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs, qui vint combler la principale déficience du contrôle de constitutionnalité, le Conseil ne pouvant jusqu'alors être saisi que par le président de la République, le Premier ministre et les présidents de chaque assemblée.

Il faut ajouter, au rang des évolutions ayant permis l'essor du Conseil constitutionnel, le rôle essentiel de sa jurisprudence. Il s'est manifesté par une interprétation constructive de la Constitution, par laquelle le Conseil délimite et élabore le régime de principes et de droits à valeur constitutionnelle, là où le texte ne se signale que par sa généralité ou son imprécision. Devenu acteur de la vie juridique et politique, le Conseil constitutionnel a alors pris une place de premier plan dans nos institutions. Son influence se fait sentir en tous domaines, de la politique de sécurité à l'économie, de la santé à l'urbanisme, en passant par l'organisation des collectivités territoriales, l'identité culturelle, la langue, etc.

De même, les méthodes que le Conseil a mises en place et, plus généralement, l'influence de ses audaces jurisprudentielles, ont joué un rôle déterminant dans la possibilité même pour les tribunaux de se saisir de ses décisions. Il en est ainsi de l'emploi, désormais routinier dans les décisions, de réserves d'interprétation, qui consistent à formuler des directives à l'encontre du texte de loi examiné pour en corriger les termes ou en imposer le sens afin de pouvoir le déclarer conforme à la Constitution.

### *L'effet multiplicateur de la question prioritaire de constitutionnalité*

Mais, pour achever cette transmutation, il fallait que le texte suprême puisse appartenir à tous, et descendre, en quelque sorte, dans les prétoires. On sait que c'est l'importante réforme constitutionnelle du

61

7. Selon une formule de Louis Favoreu. Cf. Louis Favoreu et Thierry Renoux, « Rapport général introductif », in *La Cour de cassation et la Constitution de la République*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, p. 15-33, notamment p. 18.

23 juillet 2008 qui l'a permis, en ajoutant au contrôle de constitutionnalité *a priori* un contrôle *a posteriori*, par voie d'exception. L'avancée est considérable, qui est venue ouvrir le contrôle de constitutionnalité aux justiciables pour leur permettre d'invoquer l'inconstitutionnalité de textes de loi en vigueur. Elle a été réalisée par la loi organique du 10 décembre 2009, les décrets du 16 février 2010 et une décision portant réforme du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel. Entrée en vigueur en mars 2010, la réforme a transformé la nature même du Conseil constitutionnel. Intervenant dans les litiges en cours, ce dernier est devenu une véritable juridiction, avec toutes les conséquences en résultant sur la procédure qui doit être suivie devant lui et qui se trouve soumise au contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>8</sup>. Le succès de la procédure a été immédiat et fulgurant. 62 La première année, ce sont plus de cent QPC qui ont pu être traitées par le Conseil constitutionnel. Comme on l'a justement souligné, « rarement, dans la vie juridique française, acronyme se sera imposé avec tant de promptitude et de facilité<sup>9</sup> ». Le succès ne faiblit guère : en huit ans, plus de sept cents QPC ont été tranchées par le Conseil constitutionnel.

#### *L'avènement d'une nouvelle source du droit privé*

Ces différentes évolutions ont toutes joué un rôle essentiel dans l'avènement d'une Constitution devenue source du droit privé. Comme une machine, dont la mise en place de chacun des rouages permettra au bout du compte le fonctionnement, chacune des étapes était bien ici nécessaire. La décision du 16 juillet 1971 a consacré un contrôle substantiel de la loi : elle est l'acte fondateur de cette juridicisation de la Constitution sans laquelle elle ne pouvait avoir vocation à se placer à l'horizontal. La Constitution devient source au sens propre, car ses dispositions orientent la règle de droit et influent sur sa signification. La réforme de 1974 a été un accélérateur de la jurisprudence constitutionnelle, élément essentiel de la vitalité même de cette source de droits et libertés fondamentaux. Les réserves d'interprétation, différemment, ont créé un dialogue entre le Conseil constitutionnel et les deux ordres de juridiction,

---

8. La Cour européenne des droits de l'homme juge que l'article 6-1 de la Convention s'applique dans les cas de contrôle de constitutionnalité *a posteriori* et concret. Cf. CEDH, 16 septembre 1996, *Süssmann c. Allemagne*, req. n° 20024/92 ; et, en cas de question préjudicielle posée par une juridiction ordinaire, CEDH, 23 juin 1993, *Ruiz-Mateos c. Espagne*, n° 12952/87 ; 3 mars 2000, *Krémár et autres c. République tchèque*, n° 35376/97.

9. Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 1.

administratif et judiciaire, qui jusque-là n'avaient pas à se soucier de l'article 62 de la Constitution et de l'effet *erga omnes* des décisions du Conseil constitutionnel. Elles ont préfiguré cet aval de la décision de constitutionnalité, indispensable pour que le droit constitutionnel quitte le stade de l'élaboration de la loi. L'instauration de la QPC, quant à elle, a offert la Constitution aux justiciables et à leurs avocats, achevant de transformer un symbole en droit, et permettant au droit constitutionnel de devenir source d'arguments juridiques ayant cours lors de procès en tous domaines. Elle a imposé aux magistrats de se saisir de ce droit qui ne faisait pas partie de leur pratique.

On sait que, bout à bout, il en est résulté une « constitutionnalisation » de l'ensemble du droit. Le terme exprime classiquement un phénomène affectant le droit objectif, par lequel se manifeste ici l'influence de la Constitution ou du Conseil constitutionnel sur une ou plusieurs branches du droit. C'est dire par là que le contrôle de constitutionnalité de la loi oriente le droit positif et conduit à faire du respect des droits constitutionnels le fondement des diverses règles de droit. Mais la constitutionnalisation emporte, dans ses contours les plus récents, une influence de la Constitution, non pas seulement sur les branches du droit et leurs règles, mais aussi sur le procès et son issue.

La Constitution traverse désormais le droit et les ordres de juridiction. Le rôle de filtre que les juridictions ordinaires jouent dans le cadre de la question prioritaire de constitutionnalité permet de faire participer l'ensemble des juridictions aux débats constitutionnels. Dans les relations entre particuliers, la Constitution peut devenir argument juridique, sans qu'une QPC soit soulevée. D'abord parce que les décisions du Conseil constitutionnel, dont celles rendues sur QPC, entraînent des difficultés d'application – et donc d'interprétation – qui les soumettent au contentieux<sup>10</sup>. Ensuite parce que les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel deviennent, de plus en plus, autant d'invitations faites aux justiciables de se saisir du message délivré par le Conseil, et ce d'autant plus que la Cour de cassation ne rechigne plus à les viser au fondement

10. On pourrait parler ici d'un contentieux lié à l'effet des QPC, en aval de celles-ci, tenant à leur insertion dans le temps ou à leur rayonnement. Sur la période la plus récente, cf. Crim., 21 mars 2018, pourvoi n° 17-81160; Crim., 22 novembre 2017, n° 16-83549; Civ., 2<sup>e</sup>, 4 mai 2017, n° 16-14240; Crim., 20 avril 2017, n° 16-82363; Crim., 22 mars 2017, n° 16-80124 et 15-87441; Soc., 23 mai 2016, n° 15-24489. Ou encore, avec d'autres formes de motivations, mais toujours sur les effets des QPC: Crim., 28 juin 2017, n° 16-81149; Soc., 31 mai 2017, n° 16-16949; Soc., 7 mars 2017, n° 15-22709; Crim., 14 décembre 2016, n° 16-80403; Civ., 1<sup>er</sup>, 6 juillet 2016, n° 15-17346 et 15-19341; Soc., 13 mars 2016, n° 14-16242.

de ses décisions<sup>11</sup>. Enfin parce que la Constitution reste assurément invocable hors QPC par les justiciables, qu'il s'agisse pour eux de se plaindre de la conformité à la Constitution d'une procédure ou d'une enquête, ou encore de stipulations contractuelles<sup>12</sup>.

#### MOUVEMENTS TECTONIQUES ET NOUVEAU PAYSAGE

64 Ainsi rapidement brossé, le tableau reste sans nul doute grossier. En s'approchant de chacune des parties qui le composent, lumières ou ombres, on verrait se déployer les mouvements du système juridique et de ses acteurs. Car l'avènement de cette source nouvelle n'a pu se faire qu'au prix de mouvements tectoniques considérables, chacun jouant sa propre chorégraphie. Si l'on s'en tient à celle qu'ont pu jouer les privatistes, on sera amené à faire différents constats, qui témoignent du fait que l'accoutumance, en matière juridique, est un élément indispensable du succès des greffes.

##### *Une difficile acculturation par la doctrine privatiste*

Le développement de la Constitution, et avec lui celui de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, ne s'est pas fait sans soulever des interrogations et provoquer des ondes systémiques. Les critiques, ou plus sobrement les réticences, ont porté, de façon récurrente, sur la compétence et la légitimité du Conseil pour statuer sur l'ensemble des problèmes juridiques que recèlent les diverses lois dont il est saisi<sup>13</sup>. La modélisation du droit par le Conseil constitutionnel et l'avènement du constitutionnalisme ont longtemps été redoutés par certains juristes, généralement pas constitutionnalistes, qui craignent les dérives et les excès du « tout constitutionnel »<sup>14</sup>. Pour le dire vite, le fondamentalisme des droits fondamentaux n'a pas que des thuriféraires. En dépit – ou bien à cause ? – de l'avènement de la QPC, certains s'interrogent encore sur

---

11. Sur la période récente, cf. Civ., 1<sup>re</sup>, 14 mars 2018, pourvoi n° 17-14424; Civ., 1<sup>re</sup>, 8 mars 2017, n° 16-13139; 21 septembre 2016, n° 15-24054. Ou encore: Civ., 2<sup>e</sup>, 4 avril 2018, n° 17-11490, 17-11518, 17-11489 et 17-11491; Crim., 27 mars 2018, n° 16-87585; Civ., 2<sup>e</sup>, 12 octobre 2017, n° 16-21686.

12. Sur l'invocation récente, par exemple, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, hors QPC, cf. Com., 5 avril 2018, pourvoi n° 16-19186 et 16-19274; Crim., 5 avril 2018, n° 17-81317; Crim., 4 avril 2018, n° 17-83433; Crim., 21 mars 2018, n° 16-87189; Com., 7 mars 2018, n° 16-17225 et 16-17223.

13. Cf. Guillaume Drago, Bastien François et Nicolas Molfessis (dir.), *La Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1999.

14. L'expression est de Roland Drago (note sous Ass. plén., 30 juin 1995; D., 1995, p. 513).

l'utilité même du contrôle de constitutionnalité des lois et les dangers, en termes d'insécurité juridique, de son essor. Question de culture et de génération, le droit constitutionnel n'est pas familier à ceux qui composent aujourd'hui la doctrine privatiste, sans même évoquer le légalisme dominant dans la pensée juridique française, qui conduit certains – la plupart ? – à redouter que le juge de la loi soit le censeur de la volonté générale. Où l'on retrouve également ce bon vieux thème de l'insécurité juridique et l'idée que Jean Carbonnier avait formulée sous une forme faussement interrogative lorsqu'il feignait de se demander : « Quel était le plus grand péril ? quelques lois éventuellement inconstitutionnelles ? ou la Constitution elle-même, avec ses symboles, livrée à un perpétuel *brainstorming*<sup>15</sup> ? » La thématique est récurrente : elle s'exprime sous des labels bien connus, ceux du « gouvernement des juges » et du désordre juridique<sup>16</sup>, qui ont conduit certains, encore ces dernières années, à prôner un système juridique qui se passerait de contrôle de

65

constitutionnalité des lois plutôt qu'à risquer leur censure pour cause de méconnaissance des droits et libertés fondamentaux. À vrai dire, et même si la pesée est impossible à effectuer, les réticences s'amenuisent. C'est la vertu de tout problème générationnel de savoir s'atténuer, jusqu'à s'effacer, avec les ans ! Aujourd'hui, à l'Université, c'est davantage une forme d'indifférence – faut-il dire d'ignorance ? – qui prédomine. Les privatistes ne s'intéressent guère à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Le pli a été pris de traiter de la Constitution dans l'introduction des cours et de ne guère l'aborder sur le fond dans les parties substantielles concernées par les décisions. Il faudra sans doute du temps et des efforts – ceux des éditeurs privés qui ont introduit, au sein des codes, les décisions dans les notes de jurisprudence sous les articles concernés sont notables – pour que les mentalités et les réflexes évoluent. La distinction des concours d'agrégation n'aide pas au décloisonnement et à l'acclimatation des esprits. La nouvelle source, il est vrai, emprunte souvent ses raisonnements au droit administratif et au Conseil d'État qui la joute, plus qu'aux juridictions de l'ordre judiciaire. Les décisions, sous cet aspect, conservent pour les privatistes des allures de corps étrangers.

Au surplus, l'intrusion du droit constitutionnel dans les sources du droit privé ajoute à la complexité d'un droit qui a depuis longtemps

15. *Droit civil. Introduction*, 26<sup>e</sup> éd., 1999, p. 220.

16. En dernier lieu, cf. Pierre Mazeaud et François Terré, « Vers un gouvernement des juges », *Le Figaro*, 26 janvier 2011 ; Yves Gaudemet, *La Question prioritaire de constitutionnalité. Étude critique*, Paris, Le Cridon, 2011.

abandonné le schéma tranquille et rassurant que suivait notre système légaliste. La normativité a supplanté la légalité, dans une image toute kelsenienne de l'ordonnement des sources<sup>17</sup>. Elle ne trouve pas aisément sa place dans un ordre juridique qui croise à présent les hiérarchies et entremêle les sources<sup>18</sup>, mélange droit dur et droit mou, droit interne et droit international, règles supralégislatives et « petites sources »<sup>19</sup>. À ce titre, la coexistence d'un ordre constitutionnel et d'un ordre conventionnel dont les normes ont souvent la même portée reste une source de complexité et renforce l'incompréhension. Deux normes quasi identiques, qui permettraient de sanctionner sur le fond par exemple la méconnaissance du droit de propriété ou encore la violation du procès équitable, sont l'objet de rouages procéduraux parfaitement dissemblables, l'une exigeant que soit soulevée une QPC, là où l'autre est immédiatement invocable et peut justifier la mise à l'écart de la loi par le juge judiciaire. Le mode d'emploi des sources du droit est un labyrinthe.

#### *Les réticences initiales de la Cour de cassation*

Côté juridictions, la Cour de cassation a très vite marqué sa défiance à l'égard du contrôle *a posteriori*. Chacun sait que, dans une décision du 16 avril 2010, elle a laissé entendre, sans autre raison que de défendre son prestige, que la nouvelle procédure constitutionnelle pourrait être contraire au droit de l'Union européenne<sup>20</sup>. Le caractère prioritaire de la question de constitutionnalité pouvait, à suivre son raisonnement, empêcher la Cour de justice de l'Union européenne de statuer, dès lors que le Conseil constitutionnel jugerait la loi conforme au droit de l'Union. Le raisonnement mené pouvait paraître juridiquement surprenant : si le constituant a tenu à donner à la question de constitutionnalité un

17. « Tandis que la loi empruntait sa force obligatoire à un phénomène extérieur – l'image mentale de la volonté de la nation –, la norme puise la sienne en elle-même ou dans une autre norme sur laquelle elle s'appuie. Car, en contraste avec le principe de légalité, qui tendait à traiter le droit comme un champ horizontal, la normativité en fait une structure verticale, une hiérarchie : chaque type de norme reçoit sa validité du type immédiatement supérieur, l'arrêté du décret, le décret de la loi ordinaire, jusqu'à la norme qui n'a rien au-dessus d'elle, la norme fondamentale au sommet de la Constitution » – Jean Carbonnier, *Droit et passion du droit sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Flammarion, 1996, p. 39, cité par François Terré, « Conclusions », in Guillaume Drago, Bastien François et Nicolas Molfessis (dir.), *La Légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, *op. cit.*, p. 408.

18. François Terré, « L'hétéarchie juridique », in *Mélanges en l'honneur de Jacques Boré. La création du droit jurisprudentiel ?*, Paris, Dalloz, 2007, p. 79 et suiv.

19. Cf. Stéphane Gerry-Vernières, *Les « Petites » Sources du droit*, Paris, Economica, 2012.

20. Guy Carcassonne et Nicolas Molfessis, « La Cour de cassation à l'assaut de la question prioritaire de constitutionnalité », *Le Monde*, 22 avril 2010.

caractère prioritaire, cette priorité n'a aucunement été conçue comme une supériorité sur le droit communautaire. Les deux contrôles sont différents et indépendants l'un de l'autre; ils peuvent se succéder s'il y a lieu, la loi organique s'étant bornée à préciser dans quel ordre. Mais peu importe désormais l'absence de pertinence de la réaction de la Cour de cassation. Elle signifiait surtout son désaveu d'une procédure dans laquelle le premier président de l'époque voyait un risque d'hégémonie du Conseil constitutionnel et, corrélativement, un danger de soumission voire de sujétion de sa juridiction. Comme on l'a justement observé, la Cour de cassation avait en réalité choisi, parmi les deux cent vingt questions de constitutionnalité dont elle était jusqu'alors saisie, celle qui lui permettait de contester directement le dispositif prioritaire voulu par la loi organique: « Il s'agit donc bien d'une attaque frontale contre une appréhension de la loi organique qui aurait pour effet, selon la Cour de cassation, de mettre en cause la fonction du juge national comme juge de droit commun du droit de l'Union et sa faculté inaliénable de procéder à un renvoi préjudiciel selon l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>21</sup>. »

67

À la même période et comme pour clairement entrer en résistance, la Cour de cassation consacrera une conception pour le moins stricte de la notion de « disposition législative » susceptible d'être l'objet d'une QPC au sens de l'article 61-1 de la Constitution. Elle fera ainsi échapper au contrôle de constitutionnalité l'interprétation qu'elle donne des dispositions législatives critiquées<sup>22</sup>. La solution reviendra ainsi à placer la jurisprudence, et plus généralement les interprétations formulées par la Cour de cassation, à l'abri des normes constitutionnelles et du contrôle opéré par le Conseil constitutionnel.

Le changement de composition de la Cour de cassation favorisera l'armistice. La pacification des relations de la Cour de cassation avec le

21. Cf. Denys Simon et Anne Rigaux, « Drôle de drame: la Cour de cassation et la question prioritaire de constitutionnalité », *Europe*, n° 5, mai 2010, étude 5. En réponse, la Cour de justice de l'Union européenne validera la procédure de la QPC, mais n'admettra son caractère prioritaire que « pour autant que les autres juridictions nationales restent libres [...] de saisir, à tout moment de la procédure qu'elles jugent approprié, et même à l'issue de la procédure incidente de contrôle de constitutionnalité, la Cour de toute question préjudicielle qu'elles jugent nécessaire, [...] d'adopter toute mesure nécessaire afin d'assurer la protection juridictionnelle provisoire des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union, et [...] de laisser inappliquée, à l'issue d'une telle procédure incidente, la disposition législative nationale en cause si elles la jugent contraire au droit de l'Union » (CJUE, 22 juin 2010, *Aziz Melki et Sélim Abdeli*, affaires jointes C-188/10 et C-189/10).

22. Sur le rapport que cette question entretient avec « la guerre des juges », cf. François Chénéde, note sous Cass., 6 octobre 2010, QPC 2010-39; *D.*, 2010, p. 2744.

Conseil constitutionnel succédera à cette guerre des juges, qui voyait la première chercher à se dérober au second, sans aucune considération pour le justiciable lui-même, pris dans une joute juridictionnelle davantage guidée par l'amour-propre du juge que par la logique du droit.

*Et maintenant ?*

68 Nous voici en 2018. Moins d'une décennie après les premières QPC, loin des querelles initiales, le premier président en exercice porte désormais une réforme en profondeur de la Cour de cassation consistant, notamment, à modifier le traitement des pourvois pour tenir compte de l'essor des droits fondamentaux : « L'introduction d'un filtrage à la Cour de cassation, concomitamment à l'adaptation du mode de contrôle, répond au souci d'accorder toute l'importance qu'il convient à la garantie des droits fondamentaux<sup>23</sup>. » Voilà pourquoi le pourvoi serait admis, selon le projet proposé, en présence d'« une violation grave et manifeste d'un droit ou d'un principe fondamental ». L'explication d'une telle évolution relève de la psychologie judiciaire autant que de la sociologie des institutions. Pour assurer sa subsistance dans un univers de concurrence des juridictions suprêmes et de bouleversement des sources du droit, la Cour de cassation propose de s'institutionnaliser, officiellement, garante des droits et libertés fondamentaux. La survivance par la concurrence et la concurrence par l'imitation. On ne sait pas si la réforme verra le jour, chahutée par ceux qui entendent la maintenir dans son état actuel. Qu'elle ait eu lieu ou pas, au prochain anniversaire de la Constitution, espérons que l'on puisse convier la Cour de cassation.

---

23. Bertrand Louvel, « La réforme du traitement des pourvois », CourdeCassation.fr, 20 mars 2018.

---

#### R É S U M É

*À son origine, la Constitution intéressait les sources du droit privé essentiellement parce qu'elle délimitait les compétences de la loi et du règlement. Progressivement, à partir du début 1970, elle a changé de nature, pour devenir, par différents mécanismes, procéduraux comme substantiels, source du droit privé. La Constitution y a gagné une dimension horizontale. L'argument constitutionnel est entré dans les prétoires. Mais cette mutation, fondamentale, ne se fait pas sans difficultés. La Constitution reste un corps étranger au droit privé, dont la réception et l'acclimatation sont incertaines.*

SOIXANTE ANS  
DE SUBORDINATION  
PARLEMENTAIRE

69

La volonté des pères fondateurs de la V<sup>e</sup> République était claire : remettre le Parlement à sa place, c'est-à-dire la dernière. Leur objectif a été parfaitement atteint puisqu'en soixante ans, et ce malgré vingt-quatre révisions de la Constitution, sept alternances et trois cohabitations, le Parlement n'a jamais réussi à sortir de la position subalterne qui lui était assignée. Une première explication tient au fait que la Constitution avait été parfaitement agencée pour le maintenir dans cet état quelle que soit la situation ; mais une seconde est le résultat du comportement des acteurs : tous les titulaires des fonctions exécutives, président de la République ou Premier ministre, et toutes leurs majorités ont veillé à ce que le pouvoir ne change jamais de main, et, face à eux, les assemblées successives ont été incapables d'imaginer un rôle différent de celui qui leur a été attribué dès l'origine.

UN STATUT DÉCLINANT

Une double hiérarchie s'impose aux institutions : celle de la Constitution et celle de la légitimité électorale. Les deux vont dans le même sens.

*Le statut constitutionnel*

Un premier constat permet d'établir la hiérarchie des pouvoirs constitutionnels dans le domaine majeur de la révision de la Constitution : aucune révision en soixante ans n'a été lancée à l'initiative du Parlement. Certes, d'innombrables propositions de loi constitutionnelle ont été déposées par des parlementaires, mais aucune n'a abouti ni même été

examinée par les deux chambres. Seuls les projets de loi constitutionnelle émanant de l'exécutif ont été examinés par le Parlement et soumis au vote du Congrès (ou du peuple). La procédure de révision elle-même, si l'on excepte l'utilisation gaullienne de l'article 11, n'a pas varié depuis 1958, sinon dans son interprétation : si le Parlement n'a pas d'autre choix que de voter ou de rejeter la révision une fois le texte établi, le président de la République s'est octroyé le droit de bloquer la révision à tout moment si le contenu lui déplait, soit en refusant la transmission au Congrès (en 1998 à propos du Conseil supérieur de la magistrature), soit, une fois la révision votée, en bloquant l'adoption de la loi organique qui en permettait l'application (la loi organique organisant la procédure de destitution du chef de l'État n'a été définitivement votée par le Parlement qu'en octobre 2014, alors que la révision avait été adoptée par le Congrès en février 2007).

Ce constat pèse sur le contenu des révisions : on voit mal le pouvoir exécutif prendre l'initiative d'une révision qui amoindrirait ses prérogatives et, de fait, toutes les révisions conduites depuis 1958 ont eu pour but, affiché ou implicite, de renforcer le pouvoir présidentiel ou de cantonner celui du Parlement, même lorsque celui-ci était officiellement censé obtenir un accroissement de ses prérogatives. Si le président de la République a bénéficié de révisions qui ont fortement conforté sa légitimité (élection au suffrage universel direct en 1962), étendu son pouvoir référendaire (élargissement du champ du référendum en 1995 et 2008) et réduit fortement les risques de cohabitation (instauration du quinquennat en 2000), il en va bien différemment du Parlement.

Celui-ci n'est sorti qu'au compte-gouttes du statut subalterne que lui avait octroyé la Constitution de 1958. La révision de 1995 destinée à renforcer les pouvoirs du Parlement a bien instauré une session unique de neuf mois à la place des deux sessions de trois mois chacune, mais le nombre de séances est resté le même : cent vingt. De même, alors que le gouvernement s'arrogeait avant 1958 un ordre du jour prioritaire qui réduisait à néant les jours d'initiative parlementaire, la révision de 1995 a généreusement octroyé un jour par mois à l'initiative parlementaire. Quant à la grande révision de juillet 2008, dont le but affiché était le rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement, tant les dispositions adoptées que leur application se sont avérées plus limitées : la révision a certes accru les pouvoirs des commissions (en leur permettant de modifier le texte des projets de loi) mais, outre que les principaux projets de loi – constitutionnels et financiers – y échappent, c'est la majorité parlementaire (qui est le plus souvent la majorité présidentielle, au

moins à l'Assemblée nationale) qui en tire profit. De même, le fait que le gouvernement n'ait plus que deux semaines par mois pour ses textes et que les chambres en aient désormais une pour les leurs (au lieu de la journée concédée en 1995) n'empêche pas des dérogations au profit des lois financières ou d'état de crise, ni le « prêt » de journées supplémentaires prises par la majorité sur son quota ou la transformation de projets en propositions de loi déposées par les parlementaires de la majorité.

Paradoxalement, la limitation du temps accordé au gouvernement pour l'examen de ses projets de loi a eu pour conséquence de réduire la durée du débat parlementaire sur ses textes, qui sont les plus importants : le recours systématique à la procédure des ordonnances (art. 38) et surtout à la procédure accélérée de l'article 45 (qui limite à une seule lecture le débat avant la convocation de la commission mixte paritaire) réduit au minimum l'examen du texte et le débat bicaméral. L'introduction du temps programmé, qui contingente pour chaque texte examiné le temps attribué aux députés (le Sénat ne l'a pas encore introduit), a achevé de réduire à la portion congrue le débat parlementaire.

71

Cette position subalterne s'étend des dispositions de la Constitution à leur interprétation. Les dispositions relatives au président de la République sont laissées à l'interprétation discrétionnaire de ce dernier, faute d'organe compétent pour contrôler la constitutionnalité de ses décisions : qu'il s'agisse du refus de signer les décrets ou ordonnances, de convoquer le Congrès ou le Parlement en session extraordinaire, de recourir à l'article 16, son interprétation ne souffre pas de contestation puisque c'est lui qui « veille au respect de la Constitution » (art. 5) et que personne ne peut le contredire.

Il en va tout autrement du Parlement. Depuis 1958, les règlements des assemblées et leurs modifications sont soumis au contrôle de constitutionnalité, et le Conseil constitutionnel s'est ingénié à gommer toutes les tentatives d'accroître, même à la marge, les prérogatives des chambres. L'affaire a été réglée dès 1959 pour les députés, et la résistance du Sénat s'est progressivement étiolée jusqu'à ce qu'il cède définitivement en 2006 (sur l'irrecevabilité financière de l'article 40). Au quotidien, le Conseil veille, en exerçant davantage sa censure sur les propositions de loi et d'amendement parlementaires (qui n'ont pas été examinées *a priori* par le Conseil d'État) que sur les textes qui émanent du gouvernement.

Parmi toutes les dispositions constitutionnelles qui permettent d'évaluer le poids réel du Parlement face au chef de l'État, les plus significatives sont relatives au statut des parlementaires. D'un côté, le président de la République a réussi à préserver, et même à renforcer, la protection de son

statut. La révision de février 2007, consécutive aux affaires qui avaient précédé l'élection de Jacques Chirac en 1995, a octroyé au président un régime d'inviolabilité temporaire pour les actes détachables de sa fonction qu'aucun autre élu de la République ne détient, même partiellement. Quant à sa destitution éventuelle en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », elle n'interviendrait que dans des circonstances improbables compte tenu des majorités exigées pour la voter à chaque étape de la procédure (deux tiers des membres de chaque assemblée puis du Congrès).

72 À l'inverse, l'autre organe représentant le peuple souverain s'est vu dépouiller de presque toutes ses immunités traditionnelles par la révision de 1995, avant que les lois des années 2010 sur le cumul de mandats, les incompatibilités, les conflits d'intérêts, le patrimoine et la déontologie ne prennent le parlementaire comme type idéal du politicien corrompu pour instaurer la « confiance dans la vie politique » (lois organique et ordinaire du 15 septembre 2017).

Dans le même esprit, alors que le parlementaire nouvellement élu dont le compte de campagne a été rejeté voit son élection annulée et est déclaré inéligible un an pour le mandat brigué, le rejet du compte de campagne du président élu entraîne simplement le non-remboursement de ses dépenses : à la différence du parlementaire, il pourra exercer son mandat.

### *Le statut électoral*

Si le statut constitutionnel traduit bien la subordination constante du Parlement, son statut électoral le démontre aussi clairement.

### *Les règles du jeu*

La préséance présidentielle en matière électorale commence par les règles du jeu : l'élection présidentielle a ses principales règles électorales, fixées avec précision par la Constitution (art. 7), qu'il s'agisse du mode d'élection ou des conditions de candidature. À l'inverse, le droit électoral des élections parlementaires est déterminé par la loi (organique ou ordinaire) : c'est le cas pour le mode d'élection, le nombre des parlementaires de chaque assemblée (depuis 2008, la Constitution fixe un maximum) et le découpage des circonscriptions. Chaque fois, le gouvernement joue un rôle essentiel puisqu'il s'agit toujours de projets de loi, que le dernier mot reste à l'Assemblée nationale (donc à la majorité présidentielle) et que pour la mise en œuvre il est régulièrement fait usage de la procédure des ordonnances (notamment pour le sujet sensible du découpage électoral). C'est ainsi que l'élection des députés est

passée par une simple loi ordinaire du scrutin uninominal à deux tours (fixé par ordonnance gouvernementale de l'article 92) en 1958, au scrutin proportionnel en 1986, au scrutin uninominal à deux tours en 1988 et au scrutin mixte à dominante majoritaire en 2018, chaque fois sur proposition de l'exécutif. Le nombre de députés est passé de 579 en 1958 à 482 en 1962, 577 en 1986, et pourrait être ramené à 404 en 2022. Parallèlement le découpage des circonscriptions effectué en 1958 a été refait en 1986, réajusté en 2010 et devrait conduire à une refonte totale en 2019, et ce toujours à l'initiative de l'exécutif. Si, à chaque redécoupage, les députés (sortants) défendent pied à pied leurs intérêts, encore faut-il qu'ils le puissent : pour le découpage nécessité par la diminution de moitié des circonscriptions en 2020, ce sera chose impossible pour tous les sortants.

### *Deux quinquennats, deux légitimités*

73

Les deux représentants de la nation sont élus depuis 2000 pour un mandat identique. Pour autant, tout sépare le président de la République des députés, à commencer par le calendrier électoral.

La plupart des élections législatives se déroulent au lendemain de l'élection présidentielle : cette préséance a été voulue dès 1962. Le référendum d'octobre 1962, qui a tenu lieu d'élection présidentielle pour asseoir la légitimité politique et institutionnelle de Charles de Gaulle face aux tenants de l'ancien régime, a été suivi d'élections législatives anticipées consécutives à la dissolution de l'Assemblée. La primauté de l'élection du président sur celle des députés était née. François Mitterrand l'imposa en 1981 et 1988, et, pour couper court aux cohabitations, l'instauration du quinquennat dans la Constitution fut accompagnée d'une loi organique qui prolongea de quelques mois la durée du mandat des députés afin que ceux-ci soient élus après et donc en fonction de l'élection présidentielle. Et de fait, la primauté de l'élection présidentielle a été confirmée lors de tous les marathons électoraux qui ont suivi la révision, que la majorité présidentielle soit de droite (2002, 2007), de gauche (2012) ou du centre (2017). L'interminable campagne de l'élection présidentielle (pour peu qu'elle soit précédée de primaires) a pour contrepartie la campagne bâclée des législatives, où l'électeur a hâte d'en finir, où les partis sont épuisés et exsangues, et où les candidats se réfugient derrière le portrait du président élu faute de faire campagne.

Cette subordination chronologique et électorale est d'autant plus nette que la coïncidence des modes de scrutin amplifie le résultat de l'élection présidentielle : les députés sont élus sur le nom et le programme du candidat vainqueur et le raz de marée parlementaire qui suit généralement

une victoire présidentielle même étriquée ne tient pas au ralliement ou au vote utile (les députés de la majorité présidentielle ne rassemblent pas davantage d'électeurs que le président élu) mais au différentiel de mobilisation – une partie des électeurs du camp vaincu renonce à se rendre aux urnes, estimant la bataille principale perdue et la seconde jouée d'avance.

Plus grave, depuis 1981, l'écart de participation entre les deux élections n'a fait que s'accroître au détriment des législatives : alors qu'au second tour il n'était que de dix points en 1981 et de six points en 1988, il atteint dix-neuf points en 2002, vingt-quatre points en 2007, vingt-cinq points en 2012 et trente-deux points en 2017, où le taux de participation aux législatives est tombé pour la première fois sous la barre des 50 %.

74 Ce différentiel de participation traduit donc un différentiel de légitimité : la souveraineté populaire s'exprime clairement à l'occasion de l'élection présidentielle, alors que les élections législatives n'en sont que le pâle reflet.

#### DES POUVOIRS SUBORDONNÉS

La moindre légitimité constitutionnelle et électorale du Parlement se traduit logiquement dans l'exercice de ses pouvoirs.

##### *Loi, contrôle, évaluation : le bloc exécutif inentamé*

L'article 24 de la Constitution issu de la révision de 2008 a voulu donner une définition plus ambitieuse et plus moderne de la fonction parlementaire en déclarant que « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement, évalue les politiques publiques ». Si cette définition correspond formellement au travail parlementaire, la réalité est beaucoup plus sommaire : certes, le Parlement vote la loi, mais il ne contribue que faiblement à son élaboration. Quant au contrôle et à l'évaluation du travail de l'exécutif, ils demeurent depuis 1958 largement superficiels.

##### *Pouvoir législatif gouvernemental et pouvoir d'amendement parlementaire*

Malgré plusieurs révisions de la Constitution destinées à accroître le pouvoir législatif du Parlement, rien n'a changé depuis 1958 : l'immense majorité des textes votés sont d'origine gouvernementale et le Parlement se borne à exercer sur eux un travail d'amendement qui ne les modifie qu'à la marge.

Le quasi-monopole de la production des textes législatifs par le gouvernement s'explique par l'incapacité des assemblées à se doter de services

administratifs et d'évaluation équivalents à ceux de la machine de l'exécutif (administrations des ministères, secrétariat général du gouvernement). Certes, les services des assemblées sont constitués de hauts fonctionnaires de niveau équivalent à ceux de l'exécutif, mais en nombre extrêmement réduit. Cela explique pourquoi les assemblées se sont rarement aventurées sur le terrain de la production de textes législatifs d'envergure : le seul exemple, en soixante ans, est la loi organique sur les lois de finances de 2001, fruit d'ailleurs d'une coproduction entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Le plus souvent, les propositions de loi (lorsqu'elles ne sont pas des textes gouvernementaux prêtés obligamment à des parlementaires de la majorité en récompense de bons et loyaux services) se limitent à quelques articles sur des sujets très précis.

Les conditions du travail parlementaire constituent la seconde raison de cette production limitée : même avec une semaine par mois d'initiative parlementaire, la division du temps disponible entre les différents groupes (et entre les membres de ceux-ci) limite le temps accordé sur un texte à quelques heures et donc à quelques articles. Et, quand bien même la proposition de loi serait votée par la chambre dont elle émane, encore faut-il que la seconde chambre accepte de l'inscrire à son ordre du jour et de la voter, ce qui est rarement le cas, alors qu'à l'inverse le gouvernement a tous les moyens pour imposer l'examen de ses textes dans les deux chambres et dans les délais les plus rapides : tout l'arsenal constitutionnel, que la révision de 2008 n'a que très partiellement réduit, est disponible pour imposer le vote des projets de loi au prix de quelques concessions à sa majorité (du vote bloqué à l'engagement de responsabilité et à la procédure accélérée) et enterrer les propositions de loi inopportunes (de l'irrecevabilité financière, qui en écarte la grande majorité, à l'enterrement discret dans la navette ou la non-inscription à l'ordre du jour).

En fin de compte, tant quantitativement que qualitativement, le véritable détenteur du pouvoir législatif est le gouvernement, et le Parlement est surtout le détenteur du pouvoir d'amender les textes gouvernementaux. Élaborer des amendements correspond d'ailleurs à la réelle capacité d'action de ce dernier (compte tenu des moyens humains disponibles : fonctionnaires des assemblées, collaborateurs des parlementaires et des groupes) et à son fonctionnement politique (une bonne partie des amendements étant destinés à satisfaire les clientèles électorales et à donner de la visibilité médiatique et politique à leurs auteurs). Cela explique pourquoi les assemblées et leurs groupes ont toujours défendu avec acharnement le droit d'amendement, notamment face au Conseil

constitutionnel, mais aussi face aux tentatives de l'exécutif d'en limiter la portée et l'exercice (lors de la révision de 2008 et de celle de 2018). Mais, là encore, le gouvernement a tous les moyens d'entraver l'initiative parlementaire par l'irrecevabilité financière ou de contenu – absence de rapport avec le texte (art. 45, al. 1) – ou lors du vote – vote bloqué. Après tout, lui aussi dispose du pouvoir d'amender et il ne s'en prive pas, quitte à sous-traiter certains des amendements rédigés par ses services au rapporteur du projet de loi ou aux parlementaires de sa majorité, qui les déposeront sous leur nom.

*Contrôle, évaluation: ni volonté, ni moyens*

76 Le contrôle de l'action gouvernementale est le second pouvoir constitutionnel du Parlement. Mais, dans ce cas également, les moyens de ce dernier sont d'autant plus limités qu'il n'a guère fait preuve d'imagination depuis 1958.

Le contrôle politique a été sérieusement encadré par les constituants mais, si une seule motion de censure a été votée dans l'histoire de la V<sup>e</sup> République (et à ses tout débuts, en 1962), c'est que le parlementarisme majoritaire n'avait pas encore vu le jour. Avec l'enracinement de celui-ci au lendemain des élections anticipées de 1962, et l'existence en permanence d'une majorité soutenant le gouvernement depuis, la motion de censure est devenue désuète et son utilisation de plus en plus rare. Quant à l'engagement de responsabilité des articles 49-1 et 49-3, son utilisation a davantage servi à discipliner la majorité qu'à défier l'opposition.

Faute de pouvoir entamer le bloc majoritaire, même dans les épisodes parlementaires les plus tendus de l'histoire de la V<sup>e</sup> République (opposition larvée du Rassemblement pour la République aux gouvernements Barre des années 1976-1981, majorité relative des gouvernements socialistes de la législature 1988-1993), l'opposition n'a eu d'autres ressources que les batailles d'obstruction, en amendements et temps de parole, contre les textes emblématiques de la majorité, notamment lors des alternances successives des années 1980. La restauration du temps programmé à l'Assemblée nationale à partir de 2009 (loi organique du 15 avril 2009 en application de l'article 44 rétablissant une procédure supprimée en 1969) y a mis fin en grande partie. Il n'est plus resté que les saisines du Conseil constitutionnel et les banderilles éphémères et médiatiques des questions au gouvernement pour donner aux oppositions un peu de visibilité.

Quant au pouvoir d'évaluation des politiques publiques – par définition gouvernementales –, il reste encore embryonnaire. Outre

qu'il ne correspond pas à la culture parlementaire française (le député ou le sénateur de base n'a pas encore perçu sa rentabilité électorale), cet exercice se heurte à plusieurs obstacles.

Le premier est l'opacité de l'administration, qui répugne à ouvrir ses archives aux parlementaires : seules les commissions des finances y sont parvenues, grâce aux pouvoirs que leur donne la loi organique sur les lois de finances et à l'opiniâtreté de leurs rapporteurs. Mais c'est surtout l'absence de moyens d'investigation qui limite l'efficacité du contrôle parlementaire : la révision de 2008 a bien mis la Cour des comptes à la disposition du Parlement, mais cette co-affectation est restée pour l'essentiel théorique.

En fin de compte, la seule évaluation réelle est celle des études d'impact que le gouvernement doit, depuis la révision de 2008, annexer à ses projets de loi. Le Parlement s'en remet donc à la bonne volonté de l'exécutif et celui-ci remplit sa tâche de manière très inégale : souvent faute de temps ou parce que la succession accélérée des textes rend l'évaluation du dernier en date impossible, l'évaluation est superficielle. Même les saisines du Conseil constitutionnel par les chambres (art. 39, al. 5) n'ont pas eu de résultat, le contrôle de l'évaluation étant visiblement le cadet des soucis du Conseil.

77

### *Hors de la majorité, point de salut*

L'instauration en 1962 du parlementarisme majoritaire a totalement bouleversé la pratique des institutions, comme tous les commentateurs et praticiens de la Constitution de 1958 l'ont constaté. Ni les cohabitations ni les alternances n'ont empêché les gouvernements de disposer de majorité, et jamais la moindre révolte parlementaire n'a abouti en soixante ans. Les parlementaires et notamment les députés ont compris que ce n'est qu'à l'occasion de l'élection présidentielle que les majorités se constituent ou se recomposent, et que la Constitution donne aux exécutifs les moyens de tenir même sans majorité absolue (1988-1993) dès lors que les oppositions ne se coalisent pas. Quant à la possibilité de s'appuyer sur la seconde chambre et les ressources du bicamérisme pour rééquilibrer la vie politique au profit du Parlement, elle n'a jamais pu se concrétiser, les deux assemblées n'ayant jamais été solidaires.

### *Une subordination intériorisée*

Le fait majoritaire à l'Assemblée nationale a dans la Constitution de 1958 une valeur supraconstitutionnelle. Avant d'être membre du Parlement, le membre de la majorité gouvernementale (qui a été également la majorité

présidentielle cinquante et un ans sur soixante, et notamment lors des quatre dernières législatures, soit depuis 2002) met au premier plan son appartenance à la majorité: c'est elle qui régit son activité quotidienne (dans le groupe, le parti, son rapport aux électeurs) et son destin (la première question que se pose un parlementaire est de savoir comment il sera réélu). En France, le parlementaire n'a pas les moyens d'exister par lui-même et doit s'appuyer sur son groupe pour déposer ses amendements ou propositions de loi ou en co-signer, obtenir un temps de parole ou un rapport en commission. Outre les réunions de groupe hebdomadaires, il est régulièrement invité à rencontrer le Premier ministre, voire le président de la République, ou à accueillir les membres de l'exécutif de passage dans sa circonscription. Son rêve est de devenir parlementaire en mission en attendant mieux, et la modification des règles de suppléance en 2008 (le nouvel article 25 permet au ministre qui quitte le gouvernement de redevenir automatiquement parlementaire au bout d'un mois), en accélérant le turnover ministériel, a renforcé l'attraction de la « carotte » ministérielle.

Dans ces conditions, toute résistance politique a ses limites: le député frondeur (on l'a vu durant la législature 2012-2017) peut refuser de voter un projet de loi, tenter de l'amender contre le gouvernement, mais il n'ira pas jusqu'à voter une motion de censure ou contre le budget, ce qui signifierait pour lui franchir le Rubicon et risquer une fin politique prématurée. La frontière établie lors du second tour de l'élection présidentielle devient ligne infranchissable durant cinq ans, au moins pour les membres de la majorité.

### *Les limites du bicamérisme*

Faute de compter sur l'opposition à l'Assemblée nationale, un rééquilibrage parlementaire aurait pu s'appuyer sur l'action de la seconde chambre. Et de fait, le Sénat a réussi à jouer sa partition sous la V<sup>e</sup> République, en pesant sur le travail législatif grâce à son savoir-faire technique et à l'habileté de ses dirigeants, qui ont su rendre le Sénat indispensable même lorsque la seconde chambre était dans l'opposition au gouvernement.

Pour autant, cet exercice est lui aussi contraint.

D'abord parce que les adversaires du bicamérisme, qui ont failli l'emporter lors du référendum gaullien du 27 avril 1969, n'ont pas désarmé: la dernière offensive en date est venue du président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone, en janvier 2015. Une opposition frontale à la majorité constituée par le bloc président de la République-gouvernement-Assemblée nationale

pourrait réveiller les adversaires du Sénat, qui useraient des arguments les plus divers (des économies réalisables en supprimant une chambre et son budget, comme Matteo Renzi tenta de le faire en Italie en 2016, à la critique du suffrage indirect ou des inégalités de représentation).

En second lieu, la solidarité et même la coordination entre les deux chambres sont épisodiques. Outre que les majorités y sont souvent différentes, voire même opposées (1958-1974, 1981-1986, 1988-1993, 1997-2002, 2014-2017 et dans une large mesure depuis 2017), les deux assemblées ont du mal à se coordonner dans le travail législatif, en particulier pour l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi votées par chacune dans le cadre de la semaine d'initiative parlementaire, même lorsque leurs majorités sont identiques. Le gouvernement a beau jeu d'exploiter ces rivalités pour renforcer sa tutelle sur les groupes de la majorité et sa maîtrise de l'ordre du jour.

79

\*

Le rang secondaire du Parlement dans les institutions et la vie politique est donc solidement établi. Les bouleversements politiques qui ont accompagné l'élection d'Emmanuel Macron à la présidence de la République ont aggravé le phénomène en envoyant à l'Assemblée nationale une majorité d'élus nouveaux venus à la politique nationale et inexpérimentés, renforçant le poids du gouvernement, des cabinets élyséen et ministériels, et de la haute administration. Le fait que la majorité constitue un groupe central flanqué d'oppositions de gauche et de droite, mais non d'une opposition issue du second tour de l'élection présidentielle, crée une situation institutionnelle qui ne s'était jamais produite sous la V<sup>e</sup> République, dont la principale victime est le Parlement et rappelant les débuts de la V<sup>e</sup> République: d'un côté, l'Assemblée nationale fournit la contribution traditionnelle à la « majorité présidentielle », mais l'opposition du second tour de l'élection présidentielle est quasi absente de l'Hémicycle (huit députés), comme le Parti communiste en 1958 (dix députés); de l'autre, le Sénat reste l'apanage de la droite, puisque son électorat est celui des élus locaux vainqueurs des municipales de... 2014, comme le Sénat de 1959 était le fief des partis traditionnels, le gaullisme n'ayant pas d'ancrage territorial au début de la V<sup>e</sup> République.

Phénomènes conjoncturels et tendances à long terme se conjuguent donc pour conforter la V<sup>e</sup> République dans une configuration institutionnelle dont la dimension parlementaire n'est qu'un élément parmi d'autres.

R É S U M É

---

*Les pères fondateurs de la Constitution de 1958 ont voulu ramener le Parlement à un rang secondaire dans les institutions et ils y sont parvenus durablement. Tant le dispositif constitutionnel (la Constitution et son interprétation) que les règles du jeu électoral (mode de scrutin et calendrier) ont veillé à ce que les chambres respectent la préséance du pouvoir présidentiel. La pratique des acteurs parlementaires, tant dans l'usage que ces derniers ont fait de leurs pouvoirs que dans leur incapacité à utiliser les ressources du bicamérisme, a achevé d'ancrer cette subordination dans le long terme.*

LES PRÉSIDENTS  
DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE :  
JACOBINS OU GIRONDINS ?

81

« **J**acobins, ne tuez pas la paix ! » C'est à propos de la Corse que l'ancien Premier ministre Michel Rocard s'était ainsi exprimé dans une tribune au *Monde* le 31 août 2000. Celui-là même qui décidera plus tard d'y « aller dormir<sup>1</sup> ». Les mots sont forts, la plume énergique et l'auteur, alors député européen, s'adresse à ses « amis jacobins », cercle dont il ne s'exclut pas : « Je suis, amis jacobins, aussi fier que vous, sinon davantage car, député européen, j'évalue mieux la force, comme les différences par rapport à nos concitoyens d'Europe ou du monde, des principes qui ont fait la République française et qui scellent son unité. » Au moment où notre Constitution s'apprête à dépasser les soixante années d'existence, avec peut-être un article spécifique dédié à la Corse, il est utile de se pencher sur les grands débats et controverses qui ont agité nos sphères académiques et se sont parfois concrétisés dans des lois constitutionnelles. L'œuvre est immense et les positionnements doctrinaux à son image. Entre vénération et répulsion, comme si l'ombre originaire du général de Gaulle devait, en même temps que planer pour toujours, enfermer les commentateurs dans un clivage idéologique. Nul doute que de nombreux hommages seront rendus à ce texte fondamental, entre célébrations révérencielles et commémorations en demi-teinte. Nul doute que l'événement ne passera pas sous silence, comme les « bilans », « passé et avenir », « permanence et mutations » et souhaits d'une VI<sup>e</sup> République fleuriront dans les librairies juridiques. Soixante

---

1. Lettre écrite deux ans avant sa mort, et lue par son fils aîné lors de la cérémonie au temple de l'Étoile ; publiée dans le journal *Libération* du 17 juillet 2016.

années pendant lesquelles les adversaires se sont plus exprimés en tant que tels que les partisans, critiquant à la fois son absence d'identité originelle et son incapacité à la surmonter. Pendant que certains dénonçaient sa « misère »<sup>2</sup>, d'autres plaidaient pour son maintien : « Vaille que vaille, écrivait Guy Carcassonne, la V<sup>e</sup> République garantit l'essentiel. Heureusement qu'elle est assez solide et efficace pour n'avoir pas suivi le système politique dans ses capilotades récentes, et, au contraire, pour en avoir sensiblement atténué les effets ; retouchons-la sans hésiter, mais sans la compromettre<sup>3</sup>. »

82

Et en soixante ans, elle ne se compromet jamais. Malgré des retouches substantielles dont certaines auraient pu changer sa face : l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le quinquennat ou la place accordée aux territoires, pour ne citer qu'elles. Cette dernière a marqué fortement nos institutions, sans en changer véritablement la nature. D'un État centralisateur, la République française a pourtant glissé doucement, acte par acte, vers une organisation décentralisée. Nulle volonté ici de dresser un quelconque « bilan », dont le terme, outre son aspect trop économique, est inadapté au format et dépasse la volonté de l'auteur. D'innombrables études d'envergure ont été consacrées à l'histoire de la décentralisation et notamment aux réformes constitutionnelles successives. Au moment où l'actuel président de la République fait du « pacte girondin » l'un des piliers de son quinquennat, il est juridiquement utile de replacer ces termes dans le contexte général d'une République, et politiquement passionnant de se souvenir des discours de nos exécutifs sur ce thème aussi clivant que le sont les grands débats dits de société.

Commençons par les termes – révolutionnaires – du débat. L'antagonisme entre la Montagne, unitaire, et la Gironde, « fédéraliste », semble naturel alors même que certains auteurs plaident pour l'abandon d'une opposition scientifiquement fausse<sup>4</sup>. À l'époque révolutionnaire, « l'objectif des [jacobins] était de mettre en place une République unifiée,

2. Bastien François, *Misère de la V<sup>e</sup> République*, Paris, Denoël, 2001.

3. Guy Carcassonne, « Société civile et État, un nouvel équilibre ? », *Cahiers français*, n° 300, janvier-février 2001, p. 61. Bien que trop modestes pour pouvoir constituer un « hommage », ces quelques lignes, comme l'ensemble du numéro de cette *Revue*, sont dédiées à Guy Carcassonne. Le plus libéral d'entre nous qui respectait toutes les croyances, surtout ma passion pour mon île qu'il trouvait « délicieusement irrationnelle », quand je tentais, sans souvent y parvenir, une analyse objective. Talent, tendresse et bienveillance.

4. Cf. en ce sens Marcel Dorigny, *Les Girondins et le libéralisme dans la Révolution française*, thèse de doctorat en histoire de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, sous la direction de Michel Vovelle, dactylographiée, 1992.

indivisible et centralisée; toute concession faite aux spécificités locales pouvant être interprétée comme une atteinte à l'unité de la nation<sup>5</sup>». D'où le découpage de la France en quatre-vingt-trois carrés identiques dessinés par Thouret. Même si le choix en faveur du projet de Mirabeau peut être interprété « comme un premier écart d'importance avec les principes de jacobinisme originel et doctrinaire<sup>6</sup> », il n'en demeure pas moins que l'empreinte des jacobins va marquer durablement les esprits et institutions. Plus que celle des girondins dont l'unité, déjà, peine à s'affirmer. Tous les girondins ne venaient pas de la Gironde et il fut vite difficile de les distinguer des brissotins ou rolandistes. Condamnés à mort par le Tribunal révolutionnaire le 30 octobre 1793, les girondins ne cessent cependant de fasciner et leur histoire racontée par Lamartine, qu'il présente comme « une œuvre intermédiaire entre l'histoire et les mémoires », a sans doute contribué au mythe<sup>7</sup>. Mais il est un fait que c'est bien plus à travers le jacobinisme que s'est racontée notre histoire républicaine. Prisme qui pourrait ainsi – non sans sévérité – se résumer : « Le récit territorial jacobin puis républicain nie et combat la diversité territoriale<sup>8</sup>. » Tout comme la monarchie constitutionnelle avant elles, puis les Empires, les II<sup>e</sup>, III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques se doteront d'une organisation administrative centralisée. Dès lors, centralisation jacobine et modèle républicain iront de pair.

83

C'est dans le sens commun que l'opposition, malgré ses faiblesses, sera ici utilisée. Dans le sens traditionnellement employé dans les discours politiques, le jacobinisme renvoyant à une vision centralisée de la République, le girondisme à celle d'un centre respectant la volonté des territoires de se différencier. Qu'en a-t-il été pour les présidents de la V<sup>e</sup> République française ? Assurément, une typologie serait aussi complexe qu'artificielle. Complexe car, du point de vue de la décentralisation, il est plus juste d'évoquer les positions des exécutifs, tant les Premiers ministres ont joué un rôle fondamental dans cette évolution. Artificielle car aucun des présidents n'avait réellement une position tranchée « en faveur » ou « contre » les territoires. D'ailleurs, s'ils pouvaient

5. Nicolas Kada, Romain Pasquier, Claire Courtecuisse et Vincent Aubelle (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de la décentralisation*, Boulogne-Billancourt, Berger-Levrault, 2017, entrée « Jacobinisme », p. 627.

6. *Id.*

7. Alphonse de Lamartine, *Histoire des Girondins*, Paris, Furne et Cie-W. Coquebert, 1847, t. 1, p. 111.

8. Romain Pasquier, « Différenciation et décentralisation », in Nicolas Kada (dir.), *Les Tabous de la décentralisation*, Paris, Berger-Levrault, 2015, p. 173.

84 être nettement favorables à ce que le président de la République a qualifié à l'été 2017 de « pacte girondin », à l'image de son prédécesseur, aucun n'était « contre » le décongestionnement du pouvoir. Et dans ce débat, les origines culturelles des hommes, les traditions idéologiques n'étaient jamais bien éloignées des postures partisans. Peut-être plus qu'aucune autre, la question de la décentralisation est hautement politique, et les pouvoirs accordés aux territoires ont fluctué au gré des alternances politiques, parfois dans des proportions radicales. L'histoire législative de la clause générale de compétence est à cet égard un chef-d'œuvre d'atermoiements et de revirements. La Constitution a été épargnée de ces vicissitudes et a suivi une évolution qui n'est pas près de s'achever. D'un caractère « indivisible » jusqu'à la prochaine et possible indépendance de la Nouvelle-Calédonie, en passant par la constitutionnalisation de son organisation « décentralisée », la V<sup>e</sup> République peut aussi se raconter à travers le récit du rapport entre le centre et les territoires. Récit qui rend légitime une approche chronologique, pour mieux y positionner nos huit présidents et mieux comprendre le « pacte girondin » qui devrait trouver une traduction dans la prochaine révision constitutionnelle.

CHARLES DE GAULLE  
ET LE DANGER DE « L'ÉQUILIBRE NOUVEAU »

L'histoire des territoires sous la V<sup>e</sup> République commence par la question de la Communauté et des sécessions. Communauté qui ouvre alors le texte fondamental (« La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté [...] ») et ne perdurera que quatre années. Sécession de la Guinée lors du référendum du 28 septembre 1958, qui sera bientôt suivie de celles du Mali, de la République malgache et des autres membres de la Communauté. La présidence de Charles de Gaulle est surtout marquée du sceau des indépendances des anciennes colonies. Point ici de référence à une quelconque tradition révolutionnaire: il s'agit avant tout d'offrir aux anciennes colonies un droit de décider pour elles-mêmes. « Nous avons reconnu à ceux qui dépendaient de nous le droit de disposer d'eux-mêmes. Le leur refuser, c'eût été contredire notre idéal [...], nous attirer la réprobation du monde [...]. Il est tout à fait naturel qu'on ressente la nostalgie de ce qui était l'Empire, tout comme on peut regretter la douceur des lampes à huile, la splendeur de la marine à voile, le charme du temps des équipages. Mais quoi ? Il n'y

a pas de politique qui vaille en dehors des réalités<sup>9</sup>. » L'indépendance de l'Algérie clôturera de manière dramatique l'épisode de la France colonisatrice. Pour le Général, ce sera aussi l'aveu douloureux mais nécessaire d'une autodétermination inévitable, sonnante le glas du prestige impérial.

Du point de vue des territoires métropolitains, la première présidence de la V<sup>e</sup> République est marquée par une volonté de bousculer les maillages traditionnels. Les années de Gaulle sont celles de la création du Secrétariat général pour les affaires régionales, de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (la DATAR), des préfets de région, des communautés urbaines et des commissions de développement économique régional (les CODER), l'instauration de tranches régionales du Plan, ou encore la présentation régionalisée des dépenses budgétaires et la conception des métropoles régionales d'équilibre.

Trois dates clés des présidences de Gaulle marquent la volonté de l'exécutif de réorganiser les centres d'impulsion du pouvoir. Le décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative fait de la régionalisation l'un des éléments de la rénovation de l'État. Le 24 mars 1968, dans un discours prononcé lors de l'inauguration de la cinquantième Foire internationale de Lyon, Charles de Gaulle appelle de ses vœux le deuil de l'ancien mode d'organisation du pouvoir : « L'évolution générale porte, en effet, notre pays vers un équilibre nouveau. L'effort multiséculaire de centralisation, qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité malgré les divergences des provinces qui lui étaient successivement rattachées, ne s'impose plus désormais. Au contraire, ce sont les activités régionales qui apparaissent comme les ressorts de sa puissance économique de demain. » Après des années, des siècles de centralisation, Charles de Gaulle ouvre ainsi, en girondin républicain, l'ère de la décentralisation. Son discours de Quimper, le 2 février 1969, accentue cette priorité, au premier rang des leçons qu'il tire de Mai 68. C'est aussi à cause de cela – et surtout de la réforme envisagée du Sénat – qu'il quittera le pouvoir. En même temps que d'être une date clé de la politique décentralisatrice, le 27 avril 1969 sera aussi celle de la chute.

85

---

9. Allocution radiotélévisée du 14 juin 1960, citée par Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel et Julie Benetti, *Histoire de la V<sup>e</sup> République*, 16<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2017, p. 62, § 19.

GEORGES POMPIDOU,  
LA CONTINUITÉ DÉCENTRALISATRICE

86 « Mon devoir m'est tracé par son exemple. » Georges Pompidou, s'exprimant ainsi lors de son discours d'investiture à l'Élysée le 20 juin 1969, est avant tout, peut-être pour son plus grand malheur, l'ancien Premier ministre du dernier monarque. Dans un grand nombre de domaines, dont celui de la décentralisation, il poursuit la politique de son prédécesseur. C'est son Premier ministre qui fera référence au jacobinisme lors de son discours d'investiture, le 16 septembre 1969. En effet, plaidant pour la « nouvelle » société au détriment de la société bloquée, Jacques Chaban-Delmas associe « le fonctionnement défectueux de l'État » à « la vieille tradition colbertiste et jacobine » et appelle de ses vœux une revalorisation des collectivités locales qui « étouffent sous le poids de la tutelle ». Et Jacques Chaban-Delmas de présenter la décentralisation comme l'un des ingrédients de cette nouvelle société : « Le nouveau levain de jeunesse, de création, d'invention qui secoue notre vieille société peut faire lever la pâte de formes nouvelles et plus riches de démocratie et de participation, dans tous les organismes sociaux comme dans un État assoupli, décentralisé, désacralisé. Nous pouvons donc entreprendre de construire une nouvelle société. »

Concrètement, c'est sous la présidence de Georges Pompidou qu'est votée la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. Cette loi confère aux régions le statut d'établissement public et leur confie le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du Plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional. Le discours de Saint-Flour, souvent présenté comme le discours principal sur la politique agricole, est aussi un beau plaidoyer pour la décentralisation qui rappelle que toutes les créations ayant vu le jour sous Charles de Gaulle étaient aussi le fait de son Premier ministre d'alors. Georges Pompidou, s'exprimant dans son village natal de Montboudif le 26 juin 1971, rappelle l'importance de décongestionner le pouvoir qui ne saurait s'exercer que dans la capitale. Dans la lignée d'une tradition girondine, l'homme du Cantal entend favoriser la déconcentration et la décentralisation : « Déconcentration, c'est-à-dire remettre aux administrations locales, départementales, aux préfets et directeurs départementaux ou régionaux, des pouvoirs de décision qui, à l'heure actuelle, appartiennent aux administrations centrales. [...] Décentralisation, c'est autre chose, cela veut dire que, surtout à partir du moment où l'administration et, notamment, l'administration préfectorale et l'administration préfectorale

régionale se trouvent détenir davantage de pouvoir, il est normal et il est naturel, et il est même nécessaire qu'elle trouve en face d'elle une représentation des citoyens. »

VALÉRY GISCARD D'ESTAING :  
AMÉNAGER LA FRANCE SANS « LA MORCELER »

La présidence de Valéry Giscard d'Estaing n'est pas associée à la décentralisation, comme le sera la suivante. Mais, pour autant, le jeune président ne freine pas le processus initié par ses deux prédécesseurs. Bien au contraire, il s'y rattache explicitement dans son discours prononcé à l'occasion du quinzième anniversaire de la DATAR, le 14 février 1978 : « Création de la V<sup>e</sup> République, l'aménagement du territoire, c'est d'abord une volonté. Une volonté de tous les gouvernements successifs, des présidents successifs, le général de Gaulle, le président Pompidou, qui avait pris la décision, comme Premier ministre, de créer la Délégation à l'aménagement du territoire, puis volonté de l'actuel président de la République de construire, de développer et de moderniser la France. » Volonté « que le géant parisien [...] ne freine plus l'épanouissement des économies régionales ». Et le président Giscard d'Estaing de finir son discours sur cette nouvelle politique d'aménagement du territoire qui, en décentralisant les responsabilités, « bouscule des préjugés et des habitudes ». Nul doute que la vision centralisatrice jacobine est implicitement visée par le Président, qui dénonce dans la même allocution la « boulimie parisienne ». Dans son discours prononcé sept mois plus tard à l'occasion de la Conférence nationale d'aménagement du territoire à Vichy, Valéry Giscard d'Estaing fait de la redistribution des pouvoirs entre l'État et les collectivités locales « de base » l'une des orientations nouvelles du développement régional. Mais cette fois, contrairement au contenu du discours précédent, le président de la République insiste sur l'unité que l'effort de décentralisation ne doit pas éclater : « La France ne peut pas avoir autant de politiques agricoles que de clochers, autant de politiques industrielles que de préfectures. Mais, une fois ce cadre général tracé, l'aménagement de l'espace doit devenir la responsabilité des cinq cent mille élus locaux de la base. » Il termine son discours en présentant la décentralisation comme un outil d'aménagement et de gouvernement de la France, tout en précisant que, « à cet égard, aménager la France ne veut pas dire la morceler ».

87

Dans la continuité de la politique décentralisatrice initiée par ses prédécesseurs, la loi du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse

crée deux départements, la Corse-du-Sud et la Haute-Corse, réunis au sein de la région Corse. Celle-ci se détache de la Provence-Côte d'Azur. Le projet de 1969 sur la régionalisation et la réforme du Sénat comportait des dispositions relatives à la Corse. L'une disposait que « le département de la Corse est doté, en raison de son insularité, d'institutions de caractère régional » (art. 3), et l'autre que « le département de la Corse exerce, outre les compétences qui lui sont dévolues par les lois et règlements en vigueur, celles qui sont conférées aux régions » (art. 41). Dispositions qui expliquaient aussi sans doute la victoire du « oui » au référendum de 1969 en Corse...

88 La présidence Giscard d'Estaing sera également marquée par le rapport *Vivre ensemble* de la Commission de développement des responsabilités locales, installée par le président de la République et présidée par Olivier Guichard, premier délégué de la DATAR<sup>10</sup>. Outre pour son contenu, qui inspirera les réformes décentralisatrices suivantes, le rapport est célèbre pour la force des termes, désignant un « État gonflé », « englué dans le quotidien », accusant une centralisation excessive et inefficace. Centralisation qui s'explique par trois facteurs essentiels : le goût du recours hiérarchique, qui pousse à en appeler toujours à une autorité supérieure ; le goût de l'égalité, qui peut la transformer en uniformité ; et le goût de la sécurité, qui entraîne toujours, *in fine*, la sollicitation de l'État central. Inspiré dudit rapport, un projet de loi sur « le développement des responsabilités locales » est déposé au Sénat, adopté en première lecture le 22 avril 1980 mais sans toutefois être discuté à l'Assemblée nationale.

#### FRANÇOIS MITTERRAND : « FAIRE ACCOMPLIR À LA DÉCENTRALISATION UN PAS DÉCISIF »

L'expression est de François Mitterrand lui-même, lors de son discours prononcé au cours de son second septennat, à Moulins le 22 mars 1990. Les propos du premier président de gauche de la V<sup>e</sup> République sont ceux d'un ancien professionnel de la politique locale. Non seulement François Mitterrand le rappelle-t-il, mais encore place-t-il sa posture girondine sous le sceau de cette expérience. Dans le discours précité, il explique ce lien qui a influencé ses premiers choix politiques depuis l'Élysée : « Les choix que j'ai faits avec le gouvernement de la République en 1981, en 1982, étaient aussi le résultat de l'expérience, ce n'étaient pas des pensées préconçues, ce n'était pas un système sorti préfabriqué d'un cerveau,

---

10. Paris, La Documentation française, 1976.

ce n'était pas une fantaisie. J'avais vécu moi-même la vie d'un élu local. J'ai été, Mesdames et Messieurs, j'ose à peine le dire, l'élu du même département pendant trente-cinq ans, cela fait bientôt quarante-quatre ans. J'ai été conseiller général trente-deux ans, toujours naturellement du même canton, dans le Haut-Morvan, président du Conseil général pendant dix-sept ans, carrière interrompue par le scrutin de 1981. Mais j'aimais exercer ces mandats. J'y ai trouvé un grand accomplissement. Maire également d'une petite ville, petite commune, quelque trois mille habitants, pendant vingt-deux ans. Bref, un ensemble d'expériences qui m'éclairent le plus souvent dans la manière dont je conçois mon rôle aujourd'hui de président de la République pour essayer de comprendre le mieux possible et la nature des Français, et la nature de leurs institutions, le tempérament, le sens de l'avenir, le goût au travail, les équilibres. » Rendant hommage à l'audace du décret du 22 décembre 1789, François Mitterrand souligne la persistance des aspirations centralisatrices séculaires : « C'était aller contre une tradition quasiment millénaire et même sans doute contre le tempérament des Français, qui aujourd'hui encore, même ceux qui chantent le plus fort les louanges de la décentralisation, résistent mal au désir, là où ils se trouvent lorsqu'ils exercent une fonction d'autorité, d'y exercer une nouvelle forme de concentration du pouvoir réduite à leur circonscription. C'est le tempérament des Français avec, par-dessus le marché, une administration centrale qui ne cesse pas de regretter les beaux jours et qui rêve d'y revenir. » Assurément, si nous devons céder à la tentation d'appliquer le qualificatif de jacobin ou celui de girondin à François Mitterrand, c'est le second, et lui seul, qui serait pertinent.

89

L'histoire n'est pas ingrate envers le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation du quatrième président de la V<sup>e</sup> République, dont le nom restera associé à ce qu'on appelle désormais le premier acte de la décentralisation, la grande œuvre du premier septennat. Préparée par Gaston Defferre, la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est promulguée le 2 mars 1982. Complétée par les lois du 22 juillet 1982 et des 7 janvier et 22 juillet 1983, puis par une vingtaine de lois et une centaine de décrets en seulement quatre années, l'ensemble est d'autant plus novateur qu'il s'inscrit dans un pays fortement marqué par l'esprit centralisateur. Nul besoin de rappeler ici le contenu de cette réforme qui, sans passer par la révision de la Constitution, modifiera substantiellement, et de manière irréversible, la façon de penser les rapports entre l'État et les territoires. L'un des principaux paradigmes de notre histoire constitutionnelle, de la monarchie

à la République, en passant par l'Empire, est renversé. Sous le second septennat, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et celle du 4 février 1995 sur l'aménagement et le développement du territoire viennent renforcer la réforme entreprise dès l'accession au pouvoir de François Mitterrand. Lequel avait réussi la réforme dont dépendait la santé du pays: « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire », avait-il déclaré lors du conseil des ministres du 15 juillet 1981, avant d'immédiatement ajouter: « Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire. » Le lien entre sa présidence et le territoire se manifeste aussi à l'égard de la Nouvelle-Calédonie en crise. C'est son Premier ministre Michel Rocard qui, dès son arrivée à Matignon, s'emploiera à chercher une solution et obtiendra la paix.

90

JACQUES CHIRAC : « ENTRE L'ÉTATISME JACOBIN  
ET UN FÉDÉRALISME IMPORTÉ »

Sous les deux présidences de Jacques Chirac, l'entreprise décentralisatrice se poursuit avec plusieurs lois importantes: la loi du 12 juillet 1999, qui consacre un nouveau statut de l'intercommunalité, la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, dont la structure repose sur l'exigence de solidarité, le développement durable, le renforcement de la démocratie et de la décentralisation, et la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002. Du point de vue de la décentralisation, le second quinquennat est également marqué par la remise, en octobre 2000, au Premier ministre, Lionel Jospin, du rapport *Refonder l'action publique locale* par Pierre Mauroy. Parmi ses cent cinquante-quatre propositions figurent la généralisation de l'intercommunalité et l'élection au suffrage universel direct des structures intercommunales, l'instauration d'un conseil départemental au lieu du conseil général ou l'élargissement de la compétence des régions, pour ne citer qu'elles. Ensemble qui prépare l'acte II de la décentralisation, qui se concrétisera dans l'une des plus importantes révisions de la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Orchestrée par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République modifie substantiellement la Constitution.

Dans son discours prononcé à Rouen le 10 avril 2002, alors qu'il est en campagne, Jacques Chirac affirme sans ambiguïté et avec force sa volonté de rompre avec « l'étatisme centralisateur », la centralisation étant jugée « un handicap pour la France »: « L'aspiration des Françaises

et des Français à participer davantage aux décisions qui les concernent est de plus en plus forte. Ils veulent être consultés, écoutés, entendus. Ils en ont assez de l'étatisme. Ils veulent que le pouvoir central cesse de les traiter en sujets de la République [...]. Notre République doit être une vraie démocratie, de la base au sommet, pas une hiérarchie contrôlée par un État pyramidal qui prétendrait avoir réponse à tout, décider de tout, tout réglementer, uniformément, d'en haut et de loin. » Et le Président de refuser l'enfermement entre jacobinisme et girondisme : « Entre l'étatisme jacobin et un fédéralisme importé, plaqué sur nos réalités, contraire à notre histoire comme à notre exigence d'égalité, une voie nouvelle doit être inventée. »

Dans l'histoire de la décentralisation, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 occupe une place privilégiée. Désormais, l'organisation de notre République est « décentralisée ». Le titre XII de la Constitution relatif aux collectivités territoriales est sensiblement modifié. La région fait son entrée dans le texte suprême, les collectivités territoriales à statut particulier sont expressément citées (art. 72, al. 1), la possibilité de désigner des collectivités « chefs de file » est ouverte (al. 5), le principe de subsidiarité est affirmé (al. 2), l'expérimentation est permise (al. 4), le pouvoir réglementaire des collectivités est affirmé (al. 3), de même que le principe de l'autonomie financière (al. 2). Par ailleurs font également leur entrée dans le premier alinéa de l'article 72 le droit de pétition et le référendum local décisionnel.

La politique très décentralisatrice de Jacques Chirac s'observe également par le prisme de l'outre-mer. Les modifications successives de la Constitution sont allées progressivement dans la voie de la reconnaissance de leurs spécificités : toujours plus de dispositions dérogatoires, de reconnaissances, même symboliques, « d'intérêts particuliers », « d'adaptations nécessaires », pour ne citer qu'elles. La destruction du mythe de l'uniformité a juridiquement débuté en 1998. Auparavant, il était fermement établi que seul l'État central détenait le pouvoir normatif initial et que, par conséquent, il ne saurait exister d'autres lois que celle de l'État. La révision constitutionnelle du 20 juillet 1998, complétée par la loi organique du 19 mars 1999, bousculait déjà considérablement, avant celle de 2003, la vision centralisatrice héritée de l'histoire. Dorénavant, l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie peut adopter des « lois du pays » sur une douzaine de matières, susceptibles de faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité de la part du Conseil constitutionnel. En 2003, la Constitution a décidé une fois pour toutes que l'unité ne signifiait pas nécessairement l'uniformité.

## NICOLAS SARKOZY, UN JACOBIN MASQUÉ ?

Le président de la République élu en 2007 se sent obligé de rassurer les craintifs du retour du jacobinisme, en déclarant qu'à l'image de la démocratie la décentralisation est devenue « un bien commun ». Il le fait le 20 octobre, à Saint-Dizier, en annonçant les principales orientations de la réforme des collectivités territoriales dont il présente alors les trois principales dispositions. Tout d'abord, la création en 2014 d'un conseiller territorial qui siègera à la fois au conseil général et au conseil régional. « Ce n'est ni la mort des régions ni celle des départements, tente de rassurer le Président confronté à des critiques des partisans de la décentralisation, c'est l'émergence d'un pôle région-département doté d'élus communs. » Ensuite, le renforcement du pouvoir des intercommunalités et des métropoles ; enfin, la spécialisation des compétences des différentes collectivités locales, seule la commune conservant la clause générale de compétence.

La simplification du désormais célèbre « millefeuille territorial » était l'une des missions assignées au comité de réflexion présidé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. Dans son décret du 22 octobre 2008, le président de la République lui demande en effet « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, et de formuler toute autre recommandation qu'il jugera utile ». La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales est la traduction de l'un des chantiers prioritaires lancés en 2008. La question de la création des conseillers territoriaux et celle de la refonte de l'intercommunalité font l'objet de vives crispations au sein du Parlement et sont la traduction d'une certaine forme de rupture. Contrairement à ses prédécesseurs, mais dans une période il est vrai marquée par la crise économique, Nicolas Sarkozy insiste plus sur la simplification que sur la question des transferts de compétences. Rationalisation de la carte intercommunale, démocratisation des intercommunalités, suppression de la clause générale de compétence et création du conseiller territorial sont au cœur du nouveau dispositif, et sont associées par ailleurs à une réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe professionnelle) et des mécanismes de péréquation.

FRANÇOIS HOLLANDE : « MOI, PRÉSIDENT,  
JE FERAI UN ACTE DE DÉCENTRALISATION »

Dès le débat télévisé de l'entre-deux-tours avec son adversaire, François Hollande marque sa volonté de redonner aux collectivités territoriales une confiance qui s'était effritée : « Moi, président de la République, je ferai un acte de décentralisation parce que je pense que les collectivités locales ont besoin d'un nouveau souffle, de nouvelles compétences, de nouvelles libertés. » Dans son discours prononcé à Dijon le 3 mars 2012, le candidat, à la manière de François Mitterrand dans le discours de Moulins précité, rappelle l'importance de ses mandats locaux et célèbre les lois Defferre qui, trente ans auparavant, « ont changé la France ». Dans son discours du Bourget, le futur deuxième président de gauche de la V<sup>e</sup> République fait de la décentralisation l'une des « réformes de structure ». Une fois élu, il tient sa promesse et de nouvelles lois sont adoptées, dont certaines défont ce qui avait été précédemment fait : le conseiller territorial cher à Nicolas Sarkozy est supprimé par la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 (dite loi MAPAM) réhabilite la clause générale de compétence pour les départements et les régions, introduit la désignation de chefs de file et crée la « métropole de Lyon » et le « Grand Paris ». Sous le second gouvernement Valls, la loi du 16 janvier 2015, dans un climat parlementaire bien plus conflictuel, redessine la carte des régions, et la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRE) du 7 août 2015 supprime de nouveau la clause générale de compétence pour les départements et les régions... Loi qui fonde aussi la naissance de la nouvelle collectivité de Corse au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

93

Y a-t-il eu un acte III de la décentralisation sous François Hollande ? Assurément, le Corrèzien, qui aime rappeler son attachement à son territoire, avait placé sa campagne sous les auspices d'une confiance restaurée. Tout aussi assurément, les lois adoptées sont très importantes du point de vue de la décentralisation, malgré des philosophies qui diffèrent sous les divers gouvernements. Mais la présidence de François Hollande est aussi un rendez-vous manqué avec la révision constitutionnelle, comme il l'a lui-même avoué devant les élus de l'Assemblée de Corse le 2 mars 2017 : « Vous avez souhaité une évolution constitutionnelle. De nombreux Corses appellent de leurs vœux cette révision qui consisterait à inscrire la collectivité de Corse au nom de son statut particulier, à l'article 72 de

la Constitution. Cette revendication n'est pas nouvelle mais, moi, je vais vous livrer là encore mon sentiment. D'abord, je partage cette vision, à force de tordre par la loi le statut particulier, sans aller jusqu'au bout de la démarche, le risque est celui de l'incohérence. » Et le Président d'avouer, pour la regretter, son impuissance à engager un processus de révision constitutionnelle faute d'une majorité qualifiée nécessaire.

#### EMMANUEL MACRON ET LE « PACTE GIRONDIN »

94 Ce processus regretté par François Hollande est envisagé par son ancien ministre devenu candidat, lors de son discours à Furiani du 7 avril 2017 : « Mais cette collectivité sera d'abord ce que les Corses choisiront d'en faire. Par la suite, est-ce qu'il faudra aller plus loin, modifier le cadre législatif et réglementaire, réviser la Constitution pour permettre de nouvelles adaptations ? Cette question, d'ailleurs, n'est pas spécifique à la Corse, elle concerne nombre d'autres territoires de la République. S'agissant de la Corse, beaucoup d'arguments juridiques et politiques ont été portés au débat, par le rapport du regretté Guy Carcassonne [...]. »

Le plus jeune président de la V<sup>e</sup> République évoque quelques semaines plus tard sa volonté de changement de paradigme dans son discours au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires du 18 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, cette mondialisation qui parfois bouscule des grands équilibres et dans laquelle nous avons à avancer, et la diversité de ces territoires qui est constitutive de nos identités, de notre identité profonde. » « C'est pourquoi, précise-t-il ensuite, [l'État] doit consentir à un changement de paradigme complet. Mais, au-delà de ce rôle de l'État, je crois profondément que, dans la très grande majorité des cas, les territoires en réalité savent mieux l'organisation qui est la plus pertinente pour eux. Il faut donc construire ce pacte girondin, que j'évoquais il y a quelques semaines, qui, sans briser l'unité nationale, redonnera aux territoires les moyens d'agir dans une responsabilité partagée. »

Pacte girondin dont Emmanuel Macron reprend l'idée devant le Parlement réuni en Congrès le 3 novembre 2017 : « Ce que nous ferons pour les institutions de la République, je souhaite le faire aussi pour nos territoires. Ne redoutons pas de nouer avec les territoires des accords de confiance. Nous savons tous combien notre France est diverse, combien est importante l'intimité des décideurs publics avec le terrain de leur action. La centralisation jacobine traduit trop souvent la peur élémentaire

de perdre une part de son pouvoir. Conjurons-là. Osons expérimenter, déconcentrer, c'est indispensable pour les territoires ruraux comme pour les quartiers difficiles ; osons conclure avec nos territoires et nos élus de vrais pactes girondins fondés sur la confiance et sur la responsabilité. »

Les termes sont forts, la volonté girondine proclamée avec enthousiasme. À l'occasion du centième Congrès des maires de France, venant de citer l'exemple de la Corse, et juste avant de rappeler son engagement à réviser la Constitution, le Président déclare : « Cette énergie que je veux rendre aux territoires implique aussi que nous acceptions de rompre avec une forme d'uniformité de traitement. L'égalité républicaine est un de nos grands principes, mais elle ne doit pas se traduire en une uniformité de la norme parce que les territoires ne sont pas plongés dans les mêmes situations. Nous avons donc besoin d'adapter aujourd'hui les normes, les capacités normatives pour répondre aux défis de nos territoires. »

95

Afin de mieux redéfinir les compétences des territoires, le président de la République met également en avant la nécessité de l'adaptabilité locale des normes, estimant qu'il faut « conférer aux collectivités une capacité inédite de différenciation, une faculté d'adaptation des règles aux territoires. Plutôt que de réfléchir à comment traiter tout le pays de la même façon, ayons une approche pragmatique et différenciée ». Engagement rappelé par le Premier ministre, Édouard Philippe, le 14 décembre 2017 à Cahors, lors de la Conférence nationale des territoires.

C'est donc en toute logique que ce dernier a, dans son discours du 4 avril 2018, affirmé la volonté de constitutionnaliser ce pacte girondin : « Le projet de loi constitutionnelle marquera également notre confiance dans la capacité des collectivités locales de métropole et d'outre-mer d'adapter elles-mêmes les règles qui régissent leurs domaines de compétence à la réalité de leur territoire. C'est un pacte girondin que nous proposons aux territoires [...]. » La question de l'expérimentation n'est pas évoquée. Le Premier ministre ne revient donc pas sur ce qui a fait l'objet de vives discussions et continue de soulever des interrogations : l'idée selon laquelle les collectivités pourraient pérenniser une expérimentation fructueuse.

Quant à la Corse, le Premier ministre a commencé par rappeler que les promesses de son insertion dans la Constitution allaient être tenues, mais en ajoutant immédiatement deux précisions. Tout d'abord, ce « pouvoir » accordé à la collectivité de Corse ne sera qu'un pouvoir d'adapter les lois de la République aux contraintes liées à l'insularité. Ensuite, l'ajout de la phrase « mais sous le contrôle du Parlement » prouve que l'intention du pouvoir central n'est pas d'offrir à la collectivité un pouvoir d'adaptation

«direct» en quelque sorte. À l'image de ce qu'il se passe déjà pour la plupart des départements et régions d'outre-mer, la collectivité devra sans doute demander une autorisation au Parlement, ce qui risque de conduire aux mêmes effets que ceux regrettés par certains parlementaires ultramarins. Le pouvoir d'adaptation de la majorité des départements et régions d'outre-mer n'est pas effectif et se révèle donc inefficace, le bilan de l'article 73 étant quantitativement et qualitativement très limité.

Le cas de la Corse prouve une chose. Dans tous ses discours, notamment celui de Bastia, le président de la République n'a jamais fermé la porte à des hypothèses plus hautes, souhaitées notamment par la majorité de l'Assemblée de Corse. Et lors des négociations entre lesdits élus et le pouvoir central s'est dessinée une sorte de carte binaire avec, d'un côté, des postures clairement girondines (celle du président de la République et  
96 du président de l'Assemblée nationale) et, de l'autre, jacobines (nettement pour le président du Sénat, de manière bien plus discrète pour le Premier ministre). Illustration de la persistance de cette opposition séculaire, autrefois idéologique et partisane, devenue culturelle comme l'ont rappelé certains présidents dans leurs discours précités.

Au terme de cette étude, et malgré la diversité observée dans l'intensité des engagements politiques, une chose paraît certaine : bien qu'il y ait eu quelques retours somme toute mineurs et ponctuels, aucun président de la V<sup>e</sup> République n'a renversé le mouvement décentralisateur initié par le premier d'entre eux.

---

#### R É S U M É

*Peut-être plus qu'aucune autre, la question de la décentralisation est hautement politique, et les pouvoirs accordés aux territoires ont fluctué au gré des alternances politiques, parfois dans des proportions radicales. D'un caractère « indivisible » jusqu'à la prochaine et probable indépendance de la Nouvelle-Calédonie, en passant par la constitutionnalisation de son organisation « décentralisée », la V<sup>e</sup> République peut aussi se raconter à travers le récit du rapport entre le centre et les territoires. La séculaire opposition entre jacobins et girondins, même éloignée de son sens révolutionnaire, semble persister. L'approche chronologique de ce grand récit permet d'y positionner nos huit présidents et de mieux comprendre le « pacte girondin » qui devrait trouver une traduction dans la prochaine révision constitutionnelle.*

## LES NOUVEAUX DÉFIS MÉDIATIQUES

La liberté d'expression, dans la V<sup>e</sup> République, est régie par la loi du 29 juillet 1881, une loi ancienne et souvent modifiée, mais qui reste un pilier de notre État de droit. Ses racines sont les articles 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, qui fait partie du « bloc de constitutionnalité » (décision du 16 juillet 1971 du Conseil constitutionnel). La loi de 1881 constitue un régime à la fois libéral et répressif : elle consacre une liberté fondamentale en excluant toute autorisation administrative préalable à une publication (c'est-à-dire tout système de censure *a priori*) ; et elle précise les abus qui, *a posteriori* donc, sont passibles de sanctions pénales.

97

Le modèle « légaliste » français en matière de liberté d'expression régit celle-ci par la loi, mais reconnaît la spécificité du domaine de l'« expression » par rapport à celui des « actes » relevant du droit pénal général. Ainsi, les délits définis dans la loi de 1881 sont singuliers, aussi bien au regard des délais de prescription (trois mois en général, un an dans certains cas, ce qui est beaucoup moins que dans les procédures pénales ordinaires) que des procédures d'accusation et de défense, et des sanctions. Des peines de prison sont prévues, mais très rarement appliquées.

Sur certains points, pourtant, la loi de 1881 passe le relais au droit commun. Ainsi, en cas d'atteinte à la vie privée, où c'est l'article 9 du code civil qui s'applique (ce qui, par exemple, dans une procédure de diffamation, interdit au défenseur d'utiliser l'une des voies prévues par la loi de 1881 consistant à prouver la vérité des faits). C'est ce qui permet d'ailleurs à la vie privée d'être assez bien protégée en France, puisque, lorsqu'elle est en cause, on sort du régime particulier de la loi de 1881, on retrouve notamment les délais de prescription habituels du droit civil

(cinq ans) et des sanctions financières parfois plus lourdes, et ce, même si la procédure relève du civil et non du pénal. Cette spécificité juridique est peut-être due à une conscience aiguë, dans ce pays, du mal que peut faire la violation de la vie privée – même s’il faut noter que certains des torts traités par la loi de 1881 peuvent eux aussi faire un « mal » médiatique considérable, par-delà les réparations judiciaires ultérieures : ainsi certaines diffamations. Les provocations et injures ont, elles, des effets parfois complexes, causant aussi du tort « médiatique » à celui qui en est l’auteur, surtout si elles ont un caractère offensant envers des personnes à raison de leur ethnie, nation, « race » (pour reprendre le mot utilisé dans la loi), religion, orientation sexuelle, identité de genre ou handicap.

98 Même si le détail peut toujours en être discuté, la loi de 1881 tente d’instituer un fin équilibre entre respect de la liberté d’expression et définition de ses abus. L’exigence d’équilibre s’observe également dans l’intervention possible, mais circonscrite, de la justice administrative en matière de liberté d’expression. Cette intervention est réduite aux atteintes à l’ordre public – ce qui peut permettre, même si c’est devenu rarissime, des suspensions de spectacle ou de publication, mais à partir de critères précis du « désordre ». Par ailleurs, deux domaines de l’expression exigent un contrôle administratif et sont donc dérogoatoires à la liberté de publication *a priori* : la production cinématographique, nécessitant le visa d’une commission de la classification, et les publications à destination de la jeunesse.

Cependant, cet équilibre général, en raison de sa finesse même, pourrait se révéler fragile si l’on y touchait excessivement<sup>1</sup>. De nombreux problèmes sont déjà visibles, liés à l’évolution même de la loi de 1881 depuis la loi Pleven de 1972, à partir de laquelle n’ont cessé de se développer les délits contre les personnes. Mais le plus frappant, désormais, est le contraste entre ce durcissement manifeste et l’inefficacité dans laquelle cet arsenal légal se trouve plongé depuis qu’il est confronté à un espace, internet, qui ne connaît pas de frontières – rendant donc « présentes » en France des expressions pouvant être produites ailleurs – et qui permet l’anonymat – rendant difficile voire impossible une poursuite judiciaire contre l’auteur des propos incriminés.

Le modèle légaliste français est donc confronté aujourd’hui à des défis sérieux. Or c’est ce modèle qui a été repris par les grands textes internationaux, puisque tant la Convention européenne des droits de l’homme

---

1. Emmanuel Decaux, « Le modèle français : un équilibre fragile », in Géraldine Muhlmann, avec Emmanuel Decaux et Élisabeth Zoller, *La Liberté d’expression*, Paris, Dalloz, 2015, chap. 3.

de 1950 (art. 10) que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 19) consacrent la liberté d'expression mais dans le cadre de la loi. Le seul modèle démocratique alternatif existant est celui des États-Unis d'Amérique, où le premier amendement interdit toute loi *a priori* encadrant la liberté d'expression, ce qui ne rend possible que des poursuites devant des juridictions civiles, où les « normes » en cours se construisent au fil de la jurisprudence<sup>2</sup>. Modèle qui, bien entendu, a aussi ses inconvénients, mais qui semble être moins profondément défié, dans son principe, par l'apparition d'un espace internet à l'esprit d'autant plus libertaire qu'il en offre les possibilités techniques.

Pour ce qui est du légalisme français – c'est-à-dire l'attitude consistant à régler tous les problèmes par la loi, quitte à la refaire sans cesse –, nous verrons que son efficacité est mise en question par les réseaux sociaux sur internet. Mais aussi qu'indépendamment de cela la loi de 1881, de plus en plus boursoufflée, est en train de créer d'étranges « logiques », contraires à son esprit et non dénuées d'effets paradoxaux ou pervers. Pour autant, ces problèmes n'empêchent pas le légalisme en matière d'expression de demeurer vivace, en France, sans doute aux fins prioritaires d'impressionner l'opinion.

99

#### L'OUTIL LÉGAL DÉFIÉ PAR LES RÉSEAUX SOCIAUX

En théorie, tout espace d'expression relève de la loi de 1881. Techniquement cependant, des problèmes se posent pour certains domaines d'internet. Ils sont liés, pour l'essentiel, à la procédure prévue par la loi de 1881 pour engager des poursuites. Les juristes l'appellent la responsabilité « en cascade » (art. 42 et 43). En cas de propos délictueux, la loi de 1881 désigne comme premiers responsables les directeurs de la publication ou éditeurs (l'article 6 rend obligatoire la déclaration d'un directeur de la publication en presse écrite); à leur défaut, les auteurs des propos incriminés; à leur défaut, les imprimeurs; à leur défaut, les vendeurs et distributeurs. Lorsque les directeurs de la publication ou les éditeurs sont mis en cause, les auteurs sont alors poursuivis comme complices.

La responsabilité en cascade a été étendue au domaine audiovisuel et à internet par la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et la loi du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique. La première, dans son article 93-2, dit que « tout service de communication

2. Cf. Élisabeth Zoller, « La liberté d'expression aux États-Unis : une exception mal comprise », *ibid.*, chap. 4.

par voie électronique est tenu d'avoir un directeur de la publication » et son article 93-3 ajoute que ce dernier (ou son codirecteur de la publication) sera « poursuivi comme auteur principal [...]. À défaut, l'auteur, et à défaut, le producteur sera poursuivi comme auteur principal. Lorsque le directeur ou le codirecteur de la publication sera mis en cause, l'auteur sera poursuivi comme complice. » Et l'article 6-III de la loi du 21 juin 2004 stipule que « les personnes dont l'activité est d'éditer un service de communication en ligne mettent à disposition du public, dans un standard ouvert », tout ce qui permet de connaître leur identité et leurs coordonnées, qu'elles soient personnes physiques ou morales, ainsi que « le nom du directeur ou du codirecteur de la publication » (c'est, en somme, l'équivalent de l'ours des publications dites papier).

100 Mais le problème se pose sur internet lorsqu'il y a, certes, un « prestataire technique », comme l'appelle le chapitre II de la loi de 2004 (désormais, on parle plus volontiers d'« hébergeur » ou de « plateforme » pour les réseaux sociaux, comme Facebook, ou d'« opérateur » pour les compagnies qui vendent des abonnements à internet en général et celles qui offrent des adresses ou boîtes e-mail, comme Orange), mais pas de directeur de la publication, puisqu'on a affaire à un lieu d'échange libre entre abonnés, et non à un « service de communication » assimilable à un organe de presse. Sur les réseaux sociaux, parfois il n'y a pas non plus d'« auteur » identifiable, en raison de pratiques fréquentes d'anonymat, ou de l'usage de pseudonymes.

Pour les échanges par e-mail, les auteurs sont en général clairs et l'on se retrouve dans le cas classique des expressions « privées », que la loi de 1881 couvre aussi (dans ce cas, la plainte se fait auprès du tribunal de police et peut déboucher sur une contravention). Mais les réseaux sociaux produisent, eux, des échanges visibles par tant de personnes à la fois que cela fait légitimement penser à de l'expression *publique*. S'y diffuse notamment – beaucoup s'en inquiètent – un « discours de haine » (*hate speech*). Il n'est cependant pas du tout aisé de lancer des poursuites judiciaires.

Au fond, on a là affaire à un type d'« espace public » nouveau (peut-être cette expression même est-elle inadéquate), qui favorise extraordinairement le phénomène de la rumeur, avec toutes ses conséquences possibles. La rumeur, traditionnellement, se diffuse d'espaces privés en espaces privés, de salons en chambres à coucher, de dîners en occasions sociales diverses, jusqu'à ce que parfois quelqu'un en parle dans un espace public, dans la presse par exemple, ou sur un média audiovisuel. Mais alors ce « quelqu'un » est identifié, son support aussi, et la logique

de la loi de 1881 peut intervenir. Les réseaux sociaux fonctionnent, eux, dans le confort d'espaces privés comme agglutinés les uns aux autres et particulièrement « gros » (quasi « publics »), où la vitesse de diffusion est inédite et où l'on ne sait qui a *commencé* ni qui a *relayé*. Il arrive qu'une rumeur du Net n'atteigne jamais l'espace public traditionnel – ce qui peut la servir, en raison d'une atmosphère complotiste pour laquelle *les médias traditionnels n'en parlent pas, donc c'est vrai*<sup>3</sup>.

À une certaine impunité judiciaire *de fait* s'ajoute une capacité à se soustraire à toute véritable *discussion publique*. Car les réseaux sociaux fonctionnent de bulle en bulle, d'« amis » en « amis », et un contenu peut donc se diffuser sans rencontrer vraiment d'objection, de « discutant ». Autrement dit, l'outil de la « délibération » publique, parfois préféré par certains courants de pensée à l'arme judiciaire pour réguler l'espace public de l'opinion (outil plus *américain*, si l'on veut) est lui aussi battu en brèche.

101

Pourtant, *a priori* la loi de 1881 n'est pas sans ressources, avec sa responsabilité « en cascade ». Il resterait à examiner l'équivalent de l'« imprimeur » ou du « vendeur » ou « distributeur ». S'agirait-il, finalement, du « prestataire technique » lui-même ? Peut-être. Mais celui-ci résiste âprement, et par la négociation avec le législateur, et par des techniques efficaces : il n'a nullement à être situé sur le territoire français. Légalement parlant, il peut être intouchable.

Voilà donc ce qui rend l'outil légal actuel impuissant à beaucoup d'égards. Il est cocasse de noter à quel point cette impuissance est reconnue dans la loi de 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (titre génial !), révélant la pression des « prestataires techniques » sur le législateur. Cette loi en effet ne prévoit d'engagement de la responsabilité civile et pénale des prestataires techniques qu'en cas de « connaissance » d'un contenu illicite et d'absence d'« action prompte » pour le supprimer alors (art. 6, I-2). « Porter à leur connaissance » des propos litigieux suppose une procédure très précise de « notification », avec de nombreux éléments requis (I-5), dont la justification d'un contact pris avec l'auteur ou l'éditeur, ou alors la justification que cela s'est avéré impossible (en raison de l'anonymat, sans doute). En rien, les prestataires techniques ne sont soumis à l'obligation d'exercer sur leur réseau une action de « surveillance » (V-7). Et eux-mêmes ne sont pas susceptibles d'entrer dans la catégorie des « producteurs », qui

---

3. Sur cette idée d'espaces mêlant des aspects publics et privés, favorisant une certaine *maladie du croire* dans nos sociétés démocratiques contemporaines, je me permets de renvoyer à la nouvelle préface de mon ouvrage *Du journalisme en démocratie*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Klincksieck, 2017.

permet d'être poursuivi (I-6). Il leur est certes demandé un « concours à la lutte » contre les propos délictueux (I-7), par un dispositif rendant possible les « notifications » et les conduisant à informer d'eux-mêmes, ensuite, les autorités publiques compétentes. Mais nulle désignation de ces prestataires techniques par l'un des termes de la loi de 1881 pouvant les rendre responsables (un équivalent d'« imprimeur » ne serait-il pas une option possible ?). Et, aussi, une résignation à ce que l'anonymat des auteurs soit protégé, par ces prestataires mêmes.

Ainsi, l'enjeu le plus urgent, aujourd'hui, est de rendre *applicable* la loi de 1881, par une politique générale à l'égard de ces « prestataires techniques » – politique où des aspects légaux nouveaux peuvent intervenir, mais dans le cadre plus large d'un solide rapport de force avec les plateformes et les opérateurs, politique aux facettes multiples donc (cf. l'enjeu de la fiscalité et de la coopération internationales).

Sans quoi ne peuvent être sanctionnés ni les délits contre des personnes (en cas de *hate speech*), ni le délit contre la chose publique dont on reparle aujourd'hui, à propos de la lutte contre les *fake news*, celui spécifié dans l'article 27 de la loi de 1881, qui punit « la publication, la diffusion ou la reproduction, par quelque moyen que ce soit, de nouvelles fausses, de pièces fabriquées, falsifiées ou mensongèrement attribuées à des tiers lorsque, faite de mauvaise foi, elle aura troublé la paix publique, ou aura été susceptible de la troubler ». (Dans sa suite, cet article punit aussi « la publication, la diffusion ou la reproduction faite de mauvaise foi » quand elles sont « de nature à ébranler la discipline ou le moral des armées ou à entraver l'effort de guerre ».) Il ne sert à rien, notamment, de se laisser impressionner par la loi allemande promulguée à l'automne 2017 qui prévoit des sanctions de plusieurs millions d'euros pour les plateformes si l'on n'a pas, d'abord, rendu opérationnel l'outil légal français avec ses caractéristiques propres.

Des réflexions sont en cours dans lesquelles, cependant, on peut s'étonner que l'anonymat des auteurs de propos délictueux demeure si « intouchable ». Notamment, la ministre de la Culture et de la Communication, invitée le 15 mars 2018 à Tours aux Assises du journalisme pour y exposer son projet de loi en préparation sur les *fake news*, a affirmé qu'« il ne s'agit pas de cibler les auteurs des fausses nouvelles mais leurs diffuseurs<sup>4</sup> » Priorité à la « responsabilisation des plateformes » !

---

4. Le même son de cloche se faisait entendre le matin même aux Assises, dans l'atelier « Lutter contre les *fake news* : quelles propositions ? », notamment dans les propos de Divina Frau-Meigs, professeure à l'université Paris 3 Sorbonne-Nouvelle et membre du groupe

Certes, mais encore faudrait-il s'en donner vraiment les moyens en leur appliquant les catégories de la loi de 1881. Quant à préserver des possibilités d'anonymat pour les auteurs, cela serait tout de même une reculade importante par rapport à notre conception de la responsabilité juridique.

#### L'ACHARNEMENT LÉGALISTE ET SES EFFETS ÉTRANGES VOIRE PERVERS

Mais d'autres problèmes se posent aussi, depuis quelques années, à notre arsenal légal en matière de liberté d'expression.

Tout d'abord, l'inflation des délits contre les personnes finit par *placer la loi de 1881 dans une atmosphère de suspicion à plusieurs niveaux (légal lui-même, mais aussi jurisprudentiel)*.

On le sait, aujourd'hui, les qualifications de provocation, de diffamation et d'injure font une place particulière – aggravante – à tout ce qui implique une discrimination ou une violence particulière à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une « race » ou une religion déterminée, ou de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre, ou de leur handicap. En outre, ces évolutions législatives successives se sont accompagnées de la reconnaissance dans la loi d'associations qui peuvent « exercer les droits reconnus à la partie civile » (s'il n'y a pas d'opposition des personnes directement concernées par l'infraction) dans les cas recouverts par ces provocations, délits et injures ayant le caractère évoqué ci-dessus (art. 48-1 à 48-6).

103

Cette situation a produit une certaine concurrence des « blessures » et des « mémoires », entretenues par ces associations mêmes (qui font aussi de la politique, au sens large du mot).

Pour ce qui est des « mémoires », le problème posé est celui des lois dites mémorielles et des effets qu'elles peuvent entraîner sur la liberté d'expression. Le précédent notoire – en son temps très critiqué par les historiens (cf. par exemple les interventions de Pierre Vidal-Naquet), mais à l'évidence de plus en plus respecté et consolidé notamment par différentes décisions du Conseil constitutionnel – est celui de la loi Gayssot de 1990, qui s'est traduite par l'introduction d'un article 24 *bis* dans la loi de 1881, punissant le fait de contester les « crimes contre l'humanité définis par l'article 6 du statut du Tribunal militaire international annexé

---

d'experts de haut niveau sur les *fake news* de la Commission européenne, groupe dans lequel elle semblait dire que c'était la position dominante.

à l'accord de Londres du 8 août 1945<sup>5</sup> et commis soit par les membres d'une organisation déclarée criminelle en application de l'article 9 dudit statut, soit par une personne reconnue coupable de tels crimes par une juridiction française ou internationale ». Or, en 2001, deux nouvelles lois mémorielles ont été promulguées, exprimant la « reconnaissance » par le Parlement français du génocide arménien de 1916 (loi du 29 janvier 2001) et de la traite et de l'esclavage en tant que crimes contre l'humanité (loi Taubira du 21 mai 2001). Le législateur a tenté à plusieurs reprises d'inscrire, dans l'article 24 *bis* de la loi de 1881, une pénalisation des contestations de ces crimes, analogue à ce que prévoit la loi Gayssot pour le négationnisme.

104 Le Conseil constitutionnel s'est trouvé dans la situation d'arbitrer. Dans ses décisions du 28 février 2012 puis du 26 janvier 2017, il a souligné qu'on ne peut pénaliser l'expression sur ces sujets de la même manière lorsque la reconnaissance des crimes a été faite par une juridiction internationale (ou éventuellement française, précision ajoutée dans la décision du 26 janvier 2017), ce qui est le cas des crimes de génocide des nazis contre les juifs (notamment), que lorsqu'elle est l'objet d'une simple loi du Parlement français. Depuis le 27 janvier 2017, un ajout a donc été introduit à l'article 24 *bis*, pour permettre de sanctionner le fait de « nier, minorer ou banaliser de façon outrancière [...] l'existence d'un crime de génocide autre que ceux mentionnés au premier alinéa du présent article, d'un autre crime contre l'humanité, d'un crime de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage ou d'un crime de guerre défini aux articles 6, 7 et 8 du statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18 juillet 1998 et aux articles 211-1 à 212-3, 224-1A à 224-1C et 461-1 à 461-31 du code pénal », mais en précisant : *« lorsque ce crime a donné lieu à une condamnation prononcée par une juridiction française ou internationale »*.

Tous ces combats législatifs montrent, tout de même, une tension autour des « mémoires ». Cette atmosphère suspicieuse touche aussi l'application de cette loi : la jurisprudence est-elle parfaitement équitable au regard de toutes ces « blessures » que font valoir des associations érigées, par la force des choses, en représentantes de « communautés » ?

---

5. C'est-à-dire « l'assassinat, l'extermination, la réduction en esclavage, la déportation, et tout autre acte inhumain commis contre toutes populations civiles, avant ou pendant la guerre, ou bien les persécutions pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, lorsque ces actes ou persécutions, qu'ils aient constitué ou non une violation du droit interne du pays où ils ont été perpétrés, ont été commis à la suite de tout crime rentrant dans la compétence du Tribunal, ou en liaison avec ce crime ».

La question s'est notamment posée, dans le débat public, à propos de l'équilibre à respecter entre la libre critique de la religion – à laquelle la France, par son histoire, est fortement attachée – et les blessures que cette libre critique peut infliger aux personnes. Un moment essentiel a été 2006-2007, lorsque *Charlie Hebdo*, par solidarité avec le journal danois *Jyllands-Posten*, a publié à son tour les caricatures de Mahomet (il n'a pas été le seul journal français à le faire) et en a ajouté d'autres de son cru, ce qui lui a valu un procès. L'attentat contre *Charlie Hebdo* du 7 janvier 2015 (assassinat de douze personnes revendiqué par Al-Qaïda) n'a pas vraiment fait taire la polémique, puisque ceux qui étaient hostiles « judiciairement » à de telles publications pouvaient encore suggérer : voilà ce qui arrive quand on laisse des choses pareilles s'exprimer... Et le débat international, dans l'enceinte des Nations unies notamment, se poursuit avec ardeur pour promouvoir ce qu'on appelle un « délit de blasphème »<sup>6</sup>.

105

Un authentique délit de blasphème, où des instances religieuses dicteraient au juge ce qui est inadmissible, est irrémédiablement contradictoire avec la liberté d'expression dans une démocratie où le pouvoir politique et des institutions judiciaires sont séparés de toute source religieuse, et où c'est donc le point de vue d'une société profane qui, à travers le juge, exprime ce qui est choquant, et *retraduit donc en ses termes à elle les « chocs » exprimés par certaines religions*. Mais le problème, aujourd'hui, est que les défenseurs d'une telle chose sont assez judicieux pour passer, en fait, par un autre chemin : ils font valoir les « blessures » éprouvées par des communautés voire simplement des « individus » en vertu de leur foi. Et invoquent, du coup, d'éventuelles inégalités de traitement par rapport à d'autres communautés ou individus dont la « dignité », la mémoire et les blessures seraient mieux prises en compte. Délicieuse ambiance...

Évidemment, la défense de la liberté de critique de la religion ne manque pas d'arguments. Elle a souligné, à juste titre, que *Charlie Hebdo* a une « culture » de critique des religions en général, et n'épargne personne. Elle a montré, à propos de nombreuses caricatures incriminées, que celles-ci ciblaient les terroristes agissant au nom de l'islam, et en rien les croyants musulmans. Il reste que quelques dessins étaient moins clairs, ce que le tribunal a reconnu. Et là, il est un peu spécieux et vain, comme on l'a beaucoup entendu, de distinguer la critique de *la religion* de la critique des *adeptes de cette religion*, dans la mesure où l'objection à contrer est

6. Cf. Emmanuel Decaux, « Les Nations unies : le choc des cultures », in Géraldine Muhlmann, avec Emmanuel Decaux et Élisabeth Zoller, *La Liberté d'expression, op. cit.*, chap. 6.

celle de la « blessure » produite et que cet argument revient en quelque sorte à suggérer à des personnes qui se disent blessées qu'elles ont tort de l'être... Pas simple, à notre époque qui a tant les traits d'une ère du *Grand Ressenti* (ou du *Grand Moi souffrant*)...

De manière très sensée (me semble-t-il), le tribunal a d'ailleurs reconnu, lui, cette possible blessure de certains croyants, pour poser le problème à son juste niveau : celui de l'*intention*, et aussi, en filigrane, celui de la nature même de la liberté d'expression, qui, sauf à la vider de tout ce qu'elle est, doit être reconnue comme *pouvant blesser* (dans une certaine mesure). « Attendu ainsi qu'en dépit du caractère choquant voire blessant de cette caricature pour la sensibilité des musulmans, disait le jugement du 22 mars 2007 (confirmé en appel le 12 mars 2008) à propos d'un dessin, le contexte et les circonstances de sa publication dans le journal *Charlie Hebdo* apparaissent exclusifs de toute volonté délibérée d'offenser délibérément et gratuitement l'ensemble des musulmans. »

*Charlie Hebdo* n'a pas été condamné. Mais il reste que c'est sur ce terrain de la « blessure » des personnes que le combat continue, pour des défenseurs de la religion contre tout ce qui la contrarie ou la moque. Et les choses ne sont peut-être pas finies. Or, à ce sujet, on doit noter un paradoxe saisissant : si notre loi de 1881 et son esprit nous protègent encore un peu contre la logique que j'appelle du *Grand Ressenti*, ce qui nous en protège peut-être le plus, dans ce cas d'espèce, c'est notre loi de 1905 de séparation des Églises et de l'État, et particulièrement son article 2, selon lequel l'État ne « reconnaît » aucun culte. Car cela permet au juge français de *ne pas prendre en compte la blessure « religieuse » telle qu'elle est comprise par des représentants officiels du culte en question* – au contraire de pays, comme beaucoup en Europe, où la « sécularisation » (réelle malgré tout) est fondée sur un autre système, celui de la reconnaissance de différentes communautés religieuses, et où la question de leur « respect » est alors plus sensible. C'est ainsi qu'en vertu de l'article 140 du code pénal danois le juge avait dû, lui, examiner plus avant l'éventualité d'un « mépris » du journal *Jyllands-Posten* à l'égard d'une « doctrine religieuse » ou d'« actes » de dévotion de la communauté musulmane – et avait, cela dit, répondu qu'il n'y avait rien de tel, aussi le journal n'avait-il pas été condamné<sup>7</sup>.

Voilà ce qu'on peut dire de cette atmosphère de suspicion autour de la loi de 1881, qui la fragilise. Mais cette situation n'est peut-être pas

7. Pour plus de précisions, cf. mon texte « Les mots et les actes. Retour sur *Charlie Hebdo* », *ibid.*, chap. 1.

étrangère à d'autres déséquilibres qui sont apparus au cours des années 2010, et qui concernent cette fois *la place de la justice administrative dans le dispositif légal régulant la liberté d'expression*.

Car le légalisme, qui fait et refait les lois sans cesse, quand il devient si insistant sur le respect des personnes, n'aime guère observer que cela ne sert pas toujours à grand-chose... Serait-ce cette amertume qui aurait à ce point fait sortir du bois le Conseil d'État dans l'affaire du spectacle de Dieudonné *Le Mur* en janvier 2014 ? Dieudonné est évidemment un multirécidiviste en matière de délits contre des personnes sur le terrain de la liberté d'expression, et l'un de ses précédents spectacles avait beaucoup choqué en présentant le négationniste Robert Faurisson, sur scène, en tenue de déporté. Le 9 janvier 2014, le président de la section du contentieux du Conseil d'État est saisi en urgence comme juge unique en tant que juge des référés, et il confirme l'interdiction du spectacle le soir même (prononcée par le préfet de Loire-Atlantique) en invoquant, cependant, non pas l'atteinte effective à l'ordre public, mais « le risque », un risque en outre défini d'une façon qui relie la considération de l'ordre public à celle d'*atteinte à la dignité*, notion qui normalement n'est pas du ressort du juge administratif : « risque sérieux, dit l'ordonnance, que soient de nouveau portées de graves atteintes au respect des valeurs et des principes, notamment de la dignité de la personne ». Précédent sérieux, en tout cas, qui a inquiété certains juristes.

107

Pour finir, dernier effet pervers ou inquiétant du légalisme : celui-ci *engage parfois des processus qui ne sont pas tout à fait maîtrisables*. Ici, c'est un autre aspect des évolutions de la loi de 1881 qu'on évoquera : l'introduction dans les articles 2 et 2 *bis* d'un droit des journalistes à la protection de leurs sources.

Il avait fallu s'y prendre à deux fois car la loi du 4 janvier 2010, selon laquelle « il ne peut être porté atteinte directement ou indirectement au secret des sources que si un impératif prépondérant d'intérêt public le justifie », ne prévoyait aucune sanction et n'avait notamment pas permis de faire condamner le procureur Philippe Courroye pour avoir, dans le cadre d'une enquête préliminaire concernant l'affaire Woerth-Bettancourt, en septembre 2010, recherché et trouvé les sources de deux journalistes du *Monde*, en réquisitionnant leurs facturations téléphoniques détaillées (affaire dite des fadettes)<sup>8</sup>. On notera que Philippe

8. La plainte du *Monde* contre le procureur Courroye en janvier 2012 avait permis sa mise en examen, mais celle-ci avait été annulée par la chambre d'accusation. *Le Monde* s'est pourvu

Courroye n'a pas non plus subi de sanction disciplinaire puisque, à la suite de sa saisie par *Le Monde*, le Conseil supérieur de la magistrature a rendu un avis étrange, le 28 janvier 2014, qui reconnaissait la « gravité » de la « violation de la règle de procédure » de la part du procureur mais ne proposait aucune sanction – avis suivi par la garde des Sceaux.

Cela dit, les ajouts du 14 novembre 2016 ne semblent pas du tout régler certaines questions (notamment celle des sanctions). Par ailleurs, le texte dit toujours, non sans raison, que les journalistes ne peuvent pas prétendre à une protection absolue de leurs sources, et en particulier que dans une instruction judiciaire il peut être justifié d'enquêter sur eux. Mais au moins la loi aurait-elle pu préciser certaines interdictions dans les « enquêtes préliminaires » du parquet...

En revanche, il n'est pas sûr qu'à l'avenir ces textes soient sans coûts. 108 Car c'est une première: une corporation est nommée explicitement, obtenant des droits spécifiques, au sein d'une loi qui concerne pourtant l'expression en général, celle de tout un chacun. Cette particularité ne pourrait-elle pas à l'avenir se retourner contre ceux qui l'ont obtenue ? Connaît-on des droits sans devoirs ? Et les journalistes voudraient-ils qu'un jour certains « devoirs » leur soient spécifiés dans la loi ?

Notamment, ces dispositions pour la protection des sources sont souvent invoquées comme un moyen de garantir l'anonymat aux lanceurs d'alerte (*whistleblowers*), qui prennent des risques en informant les journalistes d'une situation scandaleuse. Certes – quoique la protection des sources soit avant tout une affaire pratique et déontologique pour les journalistes, exigeant prudence dans leurs moyens de communication, et discrétion dans leurs discussions de machine à café. Et puis, si l'information du lanceur d'alerte est grave, et qu'une instruction est (donc) lancée, la protection saute de toute façon. Ce qui rappelle la part « extra-légale » du travail de journaliste (professionnel ou non): il faut savoir protéger quelqu'un au maximum, quoi qu'il arrive (puisque la source a servi le journaliste en prenant tous les risques, on lui doit bien cela). Sans parler de l'évidence d'une solidarité morale – qui rend consternants les cas où *a posteriori* un journal lâche sa source, comme dans cet éditorial du *Washington Post* paru en septembre 2016 qui condamnait les actions d'Edward Snowden alors que celui-ci avait donné à ce journal et au *Guardian* des documents leur ayant valu le prix Pulitzer en 2014...

---

en cassation, mais le 25 juin 2013 la Cour de cassation a rejeté la démarche – décision liée, aussi, à l'annulation générale de toute la procédure par la cour d'appel de Bordeaux le 5 mai 2011, confirmée en cassation.

En somme, la loi ne peut pas, *a priori*, protéger complètement un lanceur d'alerte, ce dernier ne pouvant qu'espérer après coup être « compris » par une justice clémente (voire faire évoluer certaines lois). Donc ces deux articles 2 et 2 *bis*, pour sympathiques qu'ils soient, sont assez symboliques. Mais peut-être aussi un peu risqués. Mine de rien, quelque chose est écrit dans la loi sur les relations entre un journaliste et sa source, qui est pourtant son affaire à lui (jusque dans l'extra-légalité). Non seulement le législateur pourrait plus tard lui demander un « rendu », mais, dans ce monde où chacun fait valoir son point de vue, et où les chaînes de solidarité fonctionnent parfois mal, on peut imaginer qu'une source, un jour, cherche à adosser des « devoirs » aux « droits » des journalistes à son égard. À quand la poursuite d'un journaliste par sa source lui reprochant de l'avoir mal protégée ? Cauchemar de journaliste...

Cela, juste pour noter que le légalisme est une logique qui peut, aussi, ouvrir des boîtes de Pandore. 109

#### UN LÉGALISME EN PLEINE FORME, POUR IMPRESSIONNER L'OPINION ?

Malgré tous ces problèmes, le légalisme demeure vivace, en France, en matière de liberté d'expression.

D'abord, depuis quelques années, il épouse une singulière logique, suggérant de « sortir » de la loi de 1881 certains délits pour qu'ils rejoignent le droit pénal ordinaire. C'est le cas désormais de l'apologie du terrorisme, mentionnée initialement dans l'article 24 de la loi de 1881, et figurant depuis le 13 novembre 2014 dans l'article 421-2-5 du code pénal. Cela permet de rallonger le délai de prescription et d'alourdir la peine. Il est vrai qu'une apologie du terrorisme peut suggérer une proximité avec des acteurs toujours opératoires. Mais d'autres considérations sont soudain apparues : solenniser certains délits et crimes d'expression (peut-être à défaut de parvenir à les empêcher...). Ainsi en avril 2015 le Premier ministre, Manuel Valls, a-t-il indiqué que les injures, diffamations et provocations racistes ou antisémites pourraient devenir des crimes et délits de droit commun, conformément à l'annonce faite par le président de la République, François Hollande (et ce, malgré la mise en garde de la Commission nationale consultative des droits de l'homme dans son rapport de 2014). Le président Emmanuel Macron n'a pas, pour l'heure, précisé ses intentions sur ces points.

Une telle *sortie* introduirait un déséquilibre majeur de la loi de 1881, venant contrer son esprit même, qui, prêtant une valeur spéciale à

l'expression, implique de distinguer les agressions par des *dires* des agressions par des *actes*, et de conserver un traitement singulier de ces premières par rapport à ces dernières – ce qui n'empêche pas, bien entendu, de penser parfois les deux catégories en même temps, dans certaines situations.

À ce titre, on peut s'interroger sur « l'outrage sexiste », nouvelle catégorie juridique qui devrait naître prochainement, contravention du tribunal de police – comme, notons-le, les délits d'expression dans le cadre privé. Qu'apportera-t-elle *conceptuellement* (la notion n'est-elle vraiment pas couverte par le droit actuel, droit pénal ordinaire et loi de 1881, que l'on peut évidemment faire jouer ensemble ?) et *pragmatiquement* (facilitera-t-elle vraiment les plaintes, les verbalisations et les sanctions ?).

110 Ensuite, *pour ce qui est d'internet, le légalisme demeure là aussi très déterminé* : contre les discours de haine et contre les *fake news*.

Les projets de loi annoncés début 2018, puis la proposition de loi de lutte contre les fausses informations, examinée à l'Assemblée à partir du 7 juin 2018, comportent un volet probant : établir des rapports de force nouveaux avec les plateformes internet – pour remédier aux problèmes évoqués plus haut. Ainsi le délégué interministériel à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT, Frédéric Potier, a-t-il annoncé que la loi à venir obligerait les plateformes à avoir une « représentation juridique en France » ainsi que des « dispositifs » pour « faciliter » les signalements de contenus illicites<sup>9</sup>. Il ajoute : « Nous devons pouvoir fermer des comptes anonymes qui, de manière massive et répétée, diffusent des contenus de haine » – point qui, lui, n'est juridiquement pas si clair, car la logique juridique est d'appliquer les sanctions prévues par la loi de 1881, ce qui peut, ou non, conduire à des fermetures de compte, décision par nature délicate puisqu'une liberté fondamentale est en jeu. Il reste surtout à espérer que toutes les dispositions prévues par les lois à venir pour « responsabiliser » les réseaux sociaux seront en harmonie.

La volonté déterminée de légiférer pour lutter contre les *fake news* a, quant à elle, engendré des problèmes sérieux. Le projet de loi initial, préparé par la ministre de la Culture et de la Communication, conformément au désir du Président de la République, s'est tellement embourbé – la ministre Françoise Nyssen semblait d'ailleurs éviter autant que possible le débat public sur ce sujet, comme lors de sa présentation aux Assises

---

9. *Le Monde*, 19 mars 2018.

du journalisme le 15 mars 2018 – qu’il a fini par être abandonné pour laisser place à la proposition de loi évoquée ci-dessus, portée par des députés de la majorité. Or, alors que l’enjeu essentiel dans le projet de loi initial était de garder l’esprit de l’article 27 de la loi de 1881 sur les « nouvelles fausses » en ajoutant quelques dispositions supplémentaires, la « solution » finalement choisie par la proposition de loi a mis brutalement fin aux difficultés : elle est carrément sortie du cadre de la loi de 1881 ! Ce qui posait des problèmes autrement plus graves.

Dans la première mouture du projet de loi, le caractère rarissime des condamnations au titre de l’article 27 de la loi de 1881 depuis la guerre d’Algérie<sup>10</sup> montrait évidemment un obstacle fondamental : il est parfois plus difficile de prouver qu’une nouvelle est fausse que de prouver qu’une nouvelle est juste. La nouvelle juste peut être avérée par des documents, des faits tangibles ; la fausse ne livre pas toujours de preuve formelle de sa fausseté. Obstacle auquel ne devait rien changer, évidemment, l’introduction prévue d’une procédure de référé, permettant d’ordonner la suspension de certaines *fake news* dans les quarante-huit heures.

111

Certes, en référé, l’enjeu n’est plus de juger au fond, mais d’éviter une situation qui, en perdurant, risque de créer une injustice grave. Mais le juge du référé est en général plus à l’aise pour prendre une décision lorsque l’inaction risque de mettre en péril une liberté fondamentale que lorsque c’est sa décision même qui porte atteinte à une liberté fondamentale (en l’occurrence, la liberté d’expression). Pour autant, il est vrai que des ouvrages faisant l’objet de plaintes pour diffamation ont pu être, par le passé, suspendus par référé<sup>11</sup>.

Quoi qu’il en soit, pour consolider cette nouvelle procédure de référé, le projet de loi présentait des conditions la justifiant : 1. que la nouvelle soit manifestement fausse ; 2. que sa diffusion soit massive ; 3. que sa diffusion soit artificielle, c’est-à-dire corresponde à des achats d’audience. Il y avait quelque chose d’étrange à dire qu’une nouvelle « manifestement fausse » exige une procédure judiciaire d’urgence pour la suspendre, puisque tout le monde voit sa fausseté (c’est la définition de « manifestement »). En

10. C’est ce que souligne le professeur de droit privé Emmanuel Dreyer, cité par Baudouin Eschapaspe, « Faut-il sanctionner la propagation de fausses nouvelles ? », *Le Point*, 5 février 2018.

11. Par exemple, le 27 avril 1998, la suppression de quatre pages d’un livre d’Antoine Gaudino (*La Mafia des tribunaux de commerce*, Paris, Albin Michel, 1998), ou encore deux ans plus tard la saisie du livre du docteur Claude Gubler sur François Mitterrand (*Le Grand Secret*, Paris, Plon, 1996). Cf. Dominique Simonnot, « Le référé contre la liberté d’expression. Cette procédure d’urgence ne permet pas à la défense de prouver sa bonne foi », *Libération*, 7 mai 1998.

somme, la justification de la procédure tendait à argumenter en faveur de son inutilité même.

Finalement, la proposition de loi des députés de la majorité, en juin 2018, a permis de prendre plus directement à bras-le-corps l'un des enjeux clés de ce projet : protéger avant tout les périodes électorales. S'accroissait, du coup, le décalage entre les annonces sur le mal que font les *fake news* à « la démocratie » en général et l'outil qui, en définitive, devait défendre essentiellement la classe politique. Sachant que, de leur côté, les journalistes étaient soucieux de se prémunir contre les risques que ces intentions législatives comportaient *pour eux* – invoquant notamment, lors du premier projet de loi, la protection de leurs sources (art. 2 et 2 *bis* de la loi de 1881) –, tout cela créait une atmosphère propre à nourrir le climat anti-« élites » (politiques, médias « officiels »...), c'est-à-dire le terrain même des *fake news* !

112

Pour échapper aux difficultés du projet de loi initial, qui étaient notamment posées par le cadre même de la loi de 1881, la proposition de loi de juin 2018 a purement et simplement contourné cette loi. C'est au code électoral qu'elle s'est attaquée, s'en remettant donc à un juge civil, et non plus pénal, avec une possibilité de référé. Et ce, en désignant une nouvelle cible : les « fausses informations », différentes, semble-t-il, des « nouvelles fausses » de l'article 27 de la loi de 1881<sup>12</sup>. On ne peut présumer de la manière dont le juge concerné appliquerait un tel dispositif, aussi embarrassé peut-être par cette nouvelle notion que l'est le juge pénal avec celle de « nouvelle fausse », voire se déclarant peut-être incompétent dans certains cas et renvoyant à la loi de 1881 (par exemple, pour les journalistes invoquant la protection des sources ?).

Mais le problème de fond – sortir la liberté d'expression en périodes électorales de son régime habituel, et légiférer carrément hors loi de 1881 – est sérieux. C'est la cohérence même de notre État de droit, et de la conception qu'il comporte de la liberté d'expression, qui serait touchée par la création de ce qu'il faut bien appeler un *état d'exception* pour les périodes électorales.

La même ruse a été appliquée, dans cette proposition de loi, pour permettre au Conseil supérieur de l'audiovisuel de suspendre des informations venant de chaînes et sites « sous contrôle » ou « sous influence » d'un « État étranger », « portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation ». La loi de 1881 est contournée, elle qui depuis peu traitait

---

12. Ces lignes sont écrites à la mi-juin 2018, pendant l'examen de cette proposition de loi. Des évolutions sont donc probables.

les « publications étrangères » tout à fait comme les nationales. Car on avait fini par abroger, par décret du 4 octobre 2004, l'article 14 visant les publications étrangères qui datait du 6 mai 1939 et qui avait servi, après la guerre, à des interdictions abusives (comme en avait jugé le Conseil d'État à plusieurs reprises<sup>13</sup>). La Cour européenne des droits de l'homme avait condamné la discrimination implicite de cet article 14, rappelant que l'esprit de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est que les droits qui y sont reconnus valent « sans considération de frontière »<sup>14</sup>. Avec la nouvelle proposition de loi, grâce à une catégorie plus floue que celle de « publications étrangères » et à la spécificité de la période électorale, cet obstacle semblait lui aussi franchi.

Il reste à savoir si un tel état d'exception pour les périodes électorales serait du goût du Conseil constitutionnel, s'il était saisi.

On voit à quoi peut conduire la frénésie de légiférer à tout prix (pour montrer qu'on agit). Au passage, cela permet de faire oublier l'enjeu essentiel : rendre parfaitement applicable la loi de 1881 aux réseaux sociaux. Rendre possibles, dans tout espace d'expression reconnu comme tel, les mêmes plaintes et les mêmes sanctions (éventuelles). Bref, harmoniser au lieu de fragmenter notre régime juridique de la liberté d'expression. 113

---

13. Cf. arrêts *Librairie François Maspero* du 2 novembre 1973 et *Poniatowski* du 9 juillet 1982.

14. Arrêt *Association Ekin c. France* du 17 juillet 2001. Cf. Emmanuel Decaux, « Le modèle français : un équilibre fragile », chap. cité.

R É S U M É

---

*La loi de 1881 sur la liberté d'expression est toujours un pilier de notre État de droit, dans la V<sup>e</sup> République. Cette loi installe un équilibre entre une liberté d'expression première, ne nécessitant aucune autorisation administrative préalable, et la définition d'abus de type pénal, sanctionnés a posteriori, donc. Cet équilibre légal est cependant défié et fragilisé: par le fonctionnement des réseaux sociaux, ou encore par l'atmosphère de suspicion qui entoure les délits contre les personnes (concurrence des mémoires et des souffrances). Cependant, le légalisme – attitude consistant à régler tous les problèmes par la loi – se porte bien (peut-être aux fins d'impressionner l'opinion), malgré les problèmes qu'il pose sur des sujets comme le hate speech ou les fake news.*

## VERS UNE DÉMOCRATIE PLUS NUMÉRIQUE

Cette année-là, la Compagnie des machines Bull créait le Gamma 60, un des premiers ordinateurs capables d'effectuer plusieurs programmes informatiques simultanément. Les vingt unités produites en 1958 témoignent du cantonnement de l'informatique à un cercle encore restreint en cette fin des années 1950. Un champ clos même, en comparaison des usages actuels où le numérique, les ordinateurs et leurs multiples avatars – smartphones, serveurs du « Cloud », objets connectés – participent à la mise en réseau du monde. 115

En 1958, pour une petite minorité de Français, la modernité était analogique, grâce à la possession d'un téléviseur ou d'un téléphone (environ 10 % de taux d'équipement des ménages pour ces deux appareils). Soixante ans plus tard, la bascule numérique est quasi totale. Quand plus de 85 % des Français accèdent à internet *via* un terminal fixe et quand les poches de plus de 70 % d'entre eux s'épaississent de smartphones<sup>1</sup>, rares sont les pans de nos vies qui échappent à la révolution numérique<sup>2</sup>. Cette mutation est d'autant plus remarquable que sa chronologie est resserrée : vingt ans ont suffi pour passer d'un univers de *happy few* (15 % de ménages équipés d'un micro-ordinateur en 1995) à un marché quasi saturé pour certaines tranches d'âge : plus de 98 % des 18 à 39 ans possèdent désormais un téléphone portable. Témoignage des progrès techniques – par la miniaturisation des composants à coûts décroissants –, l'adoption massive des terminaux mobiles est aussi la preuve de la connexion permanente qui nous est offerte.

---

1. « Baromètre du numérique 2017 », Credoc.fr.

2. Cf. *Pouvoirs*, n° 164, *La datacratie*, Paris, Seuil, 2018.

Vie civique, vie politique, vie sociale, vie sociable, vie publique, vie privée, vie économique, toutes sont touchées. La vitesse de la démocratisation de l'accès aux « nouvelles technologies de l'information et de la communication » et l'extension de leur domaine d'application interrogent la capacité de digestion des structures préexistantes. Si une grande partie des industries culturelles a connu un choc important avec les phénomènes cumulés de la dématérialisation, du partage illimité et de la gratuité d'accès aux contenus, si les pratiques commerciales ont muté avec le poids croissant du marketing et de la vente en ligne, les changements provoqués par les nouvelles réalités numériques dans l'espace public comme dans les liens sociaux s'articulent aussi à des enjeux peut-être moins palpables au quotidien, mais directement aux prises avec la structuration et la régulation de ce nouvel écosystème.

116 Deux approches seront ici envisagées : les modalités offertes par le numérique pour « augmenter » la démocratie, ici entendue comme la participation active des citoyens aux processus d'élaboration de la décision politique, et les voies d'appropriation par le législateur des nouvelles problématiques qui émergent avec le numérique.

#### INSTITUTIONNALISER LA « CO-CONSTRUCTION »

D'un point de vue institutionnel, le Conseil économique, social et environnemental (CESE), devenu « chambre de la société civile » dans le projet de révision constitutionnelle présenté le 9 mai 2018 par le gouvernement français, pourrait offrir de nouveaux débouchés au dynamisme citoyen en ligne. Depuis la révision constitutionnelle de 2008, le CESE « peut être saisi par voie de pétition » sur les sujets à caractère économique, social ou environnemental (art. 69 C). L'aboutissement possible est un « avis [...] adressé au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale, au président du Sénat et au mandataire de la pétition. Il est publié au Journal officiel »<sup>3</sup>.

Mais les cinq cent mille signatures requises pour qu'une pétition soit recevable doivent être consignées dans une version papier. Face à cette contrainte, que regrette le CESE, celui-ci s'informe aussi des pétitions qui ne lui sont pas adressées, pour agrandir son angle d'observation. Le passage à la collecte numérique pourrait autoriser une massification de la pratique. Sans doute un effort de communication sera-t-il nécessaire : à ce jour, le site internet du CESE ne recense que trois pétitions

---

3. Article 5 de la loi organique 2010-704 du 28 juin 2010.

examinées<sup>4</sup>. La seule recueillant le nombre de signatures requises a été déclarée irrecevable, car demandant une saisine du CESE sur un projet de loi (sur le mariage ouvert aux couples du même sexe), ce que le gouvernement est seul habilité à faire<sup>5</sup>. Les deux autres, sans avoir atteint le seuil exigé, ont pourtant fait l'objet d'avis<sup>6</sup>. Dans le futur dispositif, l'inversion de la perspective permettant à la future chambre d'organiser les consultations les plus larges possibles à la demande du gouvernement et l'intégration de citoyens au sein des groupes de travail iraient dans le sens d'une démocratie participative institutionnalisée.

Au niveau étatique, dans un pays bien plus petit que la France, mais avec une ambition affichée plus grande – et une crise politique consommée (la « révolution des casseroles », venue en cascade de la crise économique de 2007-2008) –, l'Islande a durant quelques mois été regardée comme un modèle possible de politique « crowdsourcée »<sup>7</sup> (le *crowdsourcing* désigne la pratique de l'appel au grand nombre, le plus souvent *via* internet, pour accomplir une tâche, résoudre un problème, répondre à une question). Entre 2010 et 2012, une nouvelle constitution fut élaborée par un premier travail de mille citoyens tirés au sort, puis durant quatre mois par un comité de vingt-cinq rédacteurs élus, donnant la possibilité de réagir à l'ensemble de la population. Une fois par semaine, le groupe de travail postait sur Facebook ses avancées, chacun pouvant venir s'y informer et commenter le projet – y compris au-delà des frontières nationales – dans le but d'aboutir à des consensus éclairés. L'avant-dernière étape fut l'adoption du texte par deux tiers de la population lors d'un référendum qui s'est tenu en octobre 2012. L'idéal de « co-construction » – appellation devenue courante – connaissait donc une mise en œuvre pratique réussie... à deux détails près :

117

– l'implication possible de chacun dans les échanges autour du texte déboucha sur la mobilisation de moins d'un électeur sur deux (49 % de participation);

4. « Suivi des pétitions », Lecese.fr.

5. Décision du bureau du 26 février 2013, confirmée par l'arrêt 402259 du Conseil d'État du 15 décembre 2017. Si la pétition n'a pas directement débouché sur un avis, le Conseil d'État s'est à sa suite auto-saisi d'un sujet voisin (« Les évolutions contemporaines de la famille et leurs conséquences en matière de politiques publiques », avis adopté le 22 octobre 2013).

6. « Le coût économique et social de l'autisme », avis adopté le 9 octobre 2012; « L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique », avis adopté le 26 novembre 2013.

7. Terme employé en la circonstance par Lawrence Lessig (« Lawrence Lessig: "La segmentation du monde que provoque internet est dévastatrice pour la démocratie" », 22 décembre 2016, FranceCulture.fr).

– toute réforme constitutionnelle demandant une double approbation du Parlement, celui-ci put enterrer le projet à la suite des élections législatives organisées en 2013, qui virent une coalition de centre droit succéder à la majorité sociale-démocrate-verts à l’initiative du projet de refonte constitutionnelle, avec un taux de participation de 81 %.

Cette ultime absence de débouché ne décrédibilise pas le processus mais indique que, toute révolutionnaire qu’elle soit, la mutation numérique peut à la fois rester encadrée et vivre avec des procédures « classiques ».

## MOBILISATIONS, CONSULTATIONS ET DÉLIBÉRATION

118 Souvent dans des cadres plus restreints, les mobilisations en ligne couronnées de succès témoignent des différents recours possibles au numérique afin de peser dans la vie de la cité. Des quatre formes que nous allons examiner, les deux premières se situent dans une position d’extériorité à la vie politique et s’y immiscent; les deux suivantes en proviennent, pour entretenir un rapport jugé plus direct entre élus/candidats et citoyens devenus partenaires. Plus question de vivre dans un monde coupé des partages de contenus entre « amis » sur Facebook ou des échanges de tweets – y compris entre ennemis ! Vivre dans un monde horizontalisé et ouvert s’impose. La logique strictement descendante est alors court-circuitée pour faire de la place à une coopération accrue<sup>8</sup>.

*Intervention-soutien.* Elle combine une visibilité établie hors de la sphère numérique qui s’accompagne de la formation d’un matelas de soutiens manifestés en ligne. Le « pacte écologique » soumis par Nicolas Hulot aux candidats à l’élection présidentielle de 2007 est un exemple d’adhésion numérique massive (plus de sept cent mille signatures en ligne) où les allers-retours en ligne/hors ligne ont connu une destinée plutôt faste, le Grenelle de l’environnement lancé fin 2007 plongeant ses racines dans les engagements du candidat Nicolas Sarkozy, signataire du pacte. Ici, la mobilisation numérique a complété un dispositif bien plus large, déjà largement lié à la surface médiatique de l’initiateur (en l’occurrence). Elle a pu aussi, au printemps 2016, tenir à la place d’une cause déjà bien ancrée au sein du débat public, dans le cas de la pétition hostile à la loi travail signée par plus d’un million de

---

8. N’oublions pas cependant que le fonctionnement des grandes plateformes du Net peut transposer, ou accentuer, dans la vie numérique, l’effet de la bulle cognitive (dans laquelle les individus se trouvent avant tout exposés à des idées proches des leurs), les algorithmes de filtrage des grandes plateformes valorisant la similarité/proximité.

personnes (l'échec final ne décrédibilisant pas nécessairement le mode de mobilisation).

*Intervention-interruption.* Une seconde forme, que l'on pourrait rapprocher de la « contre-démocratie » théorisée par Pierre Rosanvallon<sup>9</sup>, place le pouvoir d'empêchement, de protestation, mais aussi, d'une certaine façon, de contrôle des citoyens, au cœur de la démarche. La pétition demandant la libération de Jacqueline Sauvage fin 2016 (trois cent quatre-vingt mille signatures – François Hollande accorda la grâce à celle qui avait été condamnée pour avoir tué son mari violent) ou celle exigeant une plus grande transparence sur la fabrication des produits d'hygiène féminine (plus de trois cent mille signatures – la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes diligenta une enquête sur le sujet) créèrent leur propre caisse de résonance. Ici, les réussites sont peut-être d'autant plus significatives – marginales, si l'on est pessimiste – que les enjeux restent très spécifiques : ceux-ci introduisent une forme de rupture dans le court du débat public pour s'y immiscer ; leur dimension périphérique peut ainsi être leur force.

119

*Consultation.* Une troisième forme, plus pyramidale, ressortit à l'appel à la sagesse populaire à travers la consultation en ligne des citoyens-électeurs. L'objet est ici plutôt de sanctionner, voire de moduler, des propositions établies par les élus / candidats que de mener un processus alliant cocréation et codécision, dans la mesure où l'arbitrage final reste l'apanage de l'initiateur de la consultation. Dans le cadre de la compétition électorale, François Fillon recueillit six cent mille avis d'internautes sur son programme durant la primaire du parti Les Républicains à l'automne 2016 – correspondant à 75 % d'approbation. Outre l'utilité représentée par la mesure de la validité des intuitions programmatiques du candidat, cette démarche permit aussi pour partie de combler sur internet le retard que ce dernier pouvait avoir dans les médias traditionnels face à Alain Juppé et Nicolas Sarkozy<sup>10</sup>. Dans le cadre législatif, la loi Lemaire se veut un exemple de projet « cocréé avec les internautes<sup>11</sup> », avec la participation de « 213 330 contributeurs qui ont voté près de 150 000 fois et déposé plus de 8 500 arguments, amendements et propositions de nouveaux articles sur le site<sup>12</sup> ». Deux intérêts pourraient ici

9. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

10. Sandrine Cassini, « La politique au risque du clic », *Le Monde*, 4 décembre 2016.

11. Pour une présentation du texte, cf. « Pour une République numérique », [Gouvernement.fr](http://Gouvernement.fr).

12. [Republique-numerique.fr](http://Republique-numerique.fr).

se dégager du crowdsourcing législatif : d'une part améliorer un texte, d'autre part instaurer une communication propice à une meilleure pédagogie sur la fabrique des lois.

*Délibération.* Une quatrième forme voit une puissance publique se doter des moyens d'une démocratie participative allant jusqu'à la décision. Avec une portée restreinte mais réelle, la démarche de mise au vote en ligne et hors ligne de budgets participatifs s'amorce depuis peu en France. Né à Porto Alegre en 1989, avant l'invention du Web, le principe connaît aujourd'hui des développements au niveau des collectivités locales, avec une forte composante numérique. Paris est l'exemple le plus quantitativement significatif (« 5 % du budget d'investissement de la ville, soit près d'un demi-milliard d'euros jusqu'en 2020<sup>13</sup> », est concerné) d'une réalité plus vaste : fin 2017, plus de quarante-cinq communes mettraient en œuvre ce type de dispositif<sup>14</sup>. Si des processus d'étude, de modération, de sélection, restent opérés par l'autorité publique, un véritable pouvoir de décision est confié aux citoyens au moyen de leurs bulletins de vote, physiques ou électroniques.

#### CONTRAINTE ET DIFFICULTÉS D'APPROPRIATION

Cette question du vote en ligne pourrait être prise comme une métonymie. À l'échelon national, outre la question des machines à voter qui appartiennent largement au monde physique en y invitant les problématiques de fiabilité posées par le numérique, le vote à distance est sujet à des évolutions qui témoignent des difficultés planant autour de la numérisation des processus clés de la démocratie. La question de la sécurité des transmissions comme celle de l'influence potentielle exercée sur le votant restent majeures pour des enjeux aussi sensibles : alors qu'en 2012 le vote à distance avait été expérimenté pour les Français de l'étranger, en 2017, « en raison du contexte, caractérisé par un niveau de menace extrêmement élevé de cyberattaques, le gouvernement avait décidé, sur recommandation de l'ANSSI [Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information], de ne pas recourir au vote électronique pour les élections législatives<sup>15</sup> ».

13. BudgetParticipatif.Paris.fr.

14. Pour des développements chiffrés, cf. Anne-Aël Durand, « Outre Paris, 45 villes françaises ont adopté le budget participatif », LeMonde.fr, 6 octobre 2017.

15. « Vote électronique », Diplomatie.gouv.fr. Les expériences étrangères ne sont pas très nombreuses et sont comme en France parfois arrêtées (Norvège). L'Éstonie a été, en 2005, pionnière en la matière, et plus de 20 % des votes peuvent y être exprimés à distance *via* internet

Trois enjeux coexistent alors : celui de la fiabilité des systèmes mis en place, celui de l'appropriation des futures consultations par les citoyens et celui de l'appréhension des évolutions liées à la révolution numérique par les pouvoirs publics. L'exemple des pétitions adressées au CESE montre bien comment des contraintes légitimes peuvent déboucher sur des décalages peu propices à l'adoption de la procédure numérique. Mis à part l'existence d'une version papier, le dispositif actuel de saisie du CESE impose d'indiquer « le nom, le prénom et l'adresse de chaque pétitionnaire ». En ligne, la puissance publique devra notamment convaincre que l'anonymat, qui peut être un facteur d'engagement (parfois pour le pire), n'est pas antinomique avec les modalités des consultations publiques organisées sur le Web (gestion des signatures électroniques, sécurisation des données personnelles récupérées). À cet égard, il est permis d'être optimiste dans la mesure où, en 2017, « deux Français sur trois ont eu recours à l'e-administration<sup>16</sup> », cadre dans lequel il est fréquent de devoir s'identifier. Cet optimisme se doit d'être mâtiné d'une attention particulière à la lutte contre l'exclusion numérique, qui touche 7 % de la population française<sup>17</sup>.

121

Face à des considérations très pratiques intervient ici une dimension liée à l'encadrement des évolutions à l'œuvre. L'irruption du numérique dans la vie publique fait-elle émerger une nouvelle génération de droits ? Droit à l'accès au réseau : la décision du Conseil constitutionnel relative à la loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet (loi Hadopi) consacre le droit d'accès comme partie intégrante du droit à la liberté d'expression et de communication<sup>18</sup> ; droit à l'oubli : la loi Informatique et libertés de 1978 pose les premières protections de l'individu, et un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne donne droit au déréférencement sur les moteurs de recherche en 2014<sup>19</sup> ; droit à la protection des données personnelles : le règlement général sur la protection des données (RGPD)<sup>20</sup>, adopté en 2016 et entré en vigueur en 2018, consacre, sur la base des principes de la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, une nouvelle

---

pour les élections parlementaires (Véronique Cortier et Steve Kremer, « Vote par internet », *Interstices.info*, 29 mars 2017).

16. « Baromètre du numérique », étude citée, p. 13. 90 % chez les diplômés du supérieur ou les 25-39 ans.

17. Jean Deydier, « Les exclus de la datacratie », *Pouvoirs*, n°164, 2018, p. 141.

18. Décision 2009-580 DC du 10 juin 2009.

19. CJUE, grande chambre, 13 mai 2014, *Google Spain et Google*, aff. C-131/12.

20. « Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 », *CNIL.fr*.

série de dispositions visant à accroître le contrôle des citoyens sur leurs données personnelles stockées en ligne comme leur sécurisation. Tous entrent dans le champ de la mutation en cours.

Pas directement lié à la personne de l'internaute mais aux contenus qu'il consulte, le principe de neutralité du Net serait quant à lui un garant face aux appétits des fournisseurs d'accès et des plateformes enclins à proposer des contenus altérés en fonction des types d'accès au réseau. Ici, c'est bien le rapport des États aux « souverains du cyberspace »<sup>21</sup>, les Gafam (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), qui est en cause. Cette distinction entre États et cyberspace est une limite intrinsèque à une forme de régulation : par essence, la logique transnationale préside à la diffusion d'internet et du Web. L'essor des Gafam et les tentatives de contrôle des États, entre négociations et contraintes réglementaires ou législatives, en attestent.

122

Pour autant, à ce jour, et malgré les attentes de certaines autorités en la matière<sup>22</sup>, la Constitution n'intègre pas en tant que telles les problématiques liées au numérique. Nulle « charte » comme peut exister celle dédiée à la préservation de l'environnement. Nul titre particulier de la Constitution. Durant plusieurs années, c'est l'article 88-1 qui a été mobilisé pour implicitement acter la « communautarisation des normes de l'internet »<sup>23</sup>. Ainsi, les lois de transposition de directives européennes sont exclues du contrôle de constitutionnalité, sauf atteinte manifeste à la Constitution<sup>24</sup>. Dans sa thèse consacrée à la Constitution et internet, Marie-Charlotte Roques-Bonnet relève dès lors que « les directives constituent le cœur du régime juridique de l'internet en vigueur en France »<sup>25</sup>. Le niveau continental serait ainsi plus pertinent que le niveau national.

Si le cyberspace possède déjà sa déclaration d'indépendance, rédigée par le militant des libertés sur internet John Perry Barlow (fondateur de l'Electronic Frontier Foundation) en 1996<sup>26</sup>, l'intégration de ce nouvel

21. Expression de Rebecca Mackinnon, citée par Mélanie Gratacos, « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », LeCese.fr, octobre 2013, p. 41.

22. « Mon prédécesseur, le président Türk, durant les dernières années de son mandat, avait particulièrement milité pour que le préambule de la Constitution mentionne la protection des données personnelles parmi les droits et libertés fondamentaux » (Isabelle Falque-Pierrotin, « La Constitution et Internet », Conseil-constitutionnel.fr).

23. Marie-Charlotte Roques-Bonnet, *Le droit peut-il ignorer la révolution numérique ?*, Paris, Michalon, 2010, p. 342.

24. Décision 2004-496 DC du 10 juin 2004.

25. *La Constitution et l'Internet*, thèse de droit public, Université Toulouse 1 Capitole, 2008, p. 343.

26. « A Declaration of the Independence of Cyberspace », Projects.EFF.org.

espace au paysage normatif traditionnel reste complexe. Peut-être le cœur du problème vient-il des marges de manœuvre réduites soulignées par Loïc Blondiaux: « Les institutions et les gouvernements des démocraties représentatives sont donc doublement remis en cause, par le haut, avec l’affirmation d’acteurs économiques qui outrepassent les règles démocratiques et à qui les gouvernements ne peuvent imposer leur volonté, et par le bas, avec des citoyens qui n’acceptent plus de déléguer leur pouvoir et leur parole sans avoir la possibilité de s’exprimer<sup>27</sup>. » Alors que la tension aujourd’hui à l’œuvre met en balance sécurité en ligne et libertés individuelles, nous serions incités à jouer sur deux tableaux: celui de positions de principe – une vision de notre rapport citoyen au numérique (un exemple remarqué a été adopté au Brésil en 2014<sup>28</sup>) – et celui d’un bricolage quotidien – une pratique rompue aux terrains mouvants – afin de composer avec des réalités aussi puissantes qu’incertaines. 123

27. « La démocratie participative: entretien avec Loïc Blondiaux », SES.ENS-Lyon.fr, 15 janvier 2018.

28. Pour une traduction du *Marco Civil da Internet*, cf. Dominique Lacroix, « Cadre des droits civils d’internet au Brésil », LeMonde.fr, 17 mai 2014.

## R É S U M É

*La révolution numérique ouvre la voie à un renouvellement de la participation des citoyens aux processus d’élaboration de la décision politique. Avec des modalités pratiques diverses, dont cet article tente d’ébaucher une typologie, de nouveaux pans de l’exercice démocratique s’offriraient à nous. En miroir, l’appropriation par le législateur de ces nouvelles problématiques doit également être interrogée.*



## FÉDÉRALISER LA ZONE EURO ?

Fédéraliser la zone euro et modifier la Constitution de la V<sup>e</sup> République ont des éléments en commun. Bien que le premier processus se déroule dans un contexte multi-niveaux – situé entre les gouvernements des États membres de l’Union européenne, les institutions européennes et les citoyens –, il reflète autant que la réforme de la Constitution française une multitude de positions de divers acteurs. Les controverses et conflits conduisent à terme à une transformation du paysage institutionnel et politique dans lequel les acteurs politiques gouvernent. Toutefois, contrairement à la réforme d’une constitution nationale, nous sommes ici en présence de la création même de règles inédites qui accompagnent le débat sur une éventuelle réforme constitutionnelle autant qu’institutionnelle de l’Union européenne. 125

L’idée que la zone euro a besoin d’un gouvernement économique est ancienne. Elle fut relancée parmi les élites européennes à la publication du rapport Van Rumpuy en 2012, même si elle n’avait jamais entièrement quitté les débats depuis la mise en place de l’Union économique et monétaire. À compter de 2012, de nombreuses publications et discours ont abordé les différentes architectures possibles et leurs diverses implications en termes de stabilisation et de faisabilité politique et technique. Ces débats ont eu en commun d’insister, implicitement ou explicitement, sur la fédéralisation de la zone euro. La création de règles de plus en plus contraignantes, accompagnée des compétences élargies de la Cour de justice de l’Union européenne, a en effet montré que ces processus avaient des similitudes avec ceux que nous pouvons observer dans la construction de systèmes fédéraux.

Cet article vise à lier les débats actuels sur la fédéralisation de la zone euro à l’exercice du pouvoir politique dans la zone euro. Après une présentation du concept de fédéralisme dans l’Union européenne, l’article revient sur les débats historiques autour de l’intégration économique

et budgétaire, avant d'analyser les propositions institutionnelles sur la question du gouvernement de la zone euro.

## FÉDÉRALISER DANS L'UNION EUROPÉENNE

126 Étudier la fédéralisation de la zone euro nécessite de revenir succinctement sur la notion de fédéralisme dans l'Union européenne. Dans sa définition la plus générale, le fédéralisme est une forme spécifique de gouvernement, combinant l'exercice du pouvoir conjoint entre un gouvernement central et les gouvernements régionaux (région, *Land*, province, département)<sup>1</sup>. La fédération est définie par Preston King comme « un arrangement institutionnel qui peut prendre la forme d'un État souverain, mais qui se distingue en même temps d'un tel État par le fait que le gouvernement central incorpore les unités régionales dans l'organisation de ses processus organisationnels sur la base d'un accord constitutionnel<sup>2</sup> ». Juridiquement, une fédération se distingue ainsi d'une confédération par l'existence d'une constitution qui crée un système politique unifié, alors qu'une confédération est fondée sur un traité. Si cette distinction fait juridiquement sens, elle n'est que peu utile pour comprendre le *processus* de fédéralisation de la zone euro, d'autant plus que la Cour de justice de l'Union européenne avait reconnu aux traités un caractère constitutionnel dans son arrêt *Les Verts* du 23 avril 1983 (aff. 294/83). En revanche, les approches fédéralistes nous permettent de mieux saisir l'émergence de l'idée de partage de souveraineté et celle de production de normes, centrales pour comprendre la fédéralisation de la zone euro.

Les notions de dévolution, de décentralisation et de subsidiarité, qui, au niveau européen, ont de nouveau gagné en importance dans les années 1980, peuvent être considérées comme des points de départ autour desquels les problématiques fédéralistes convergent dans ce contexte. La subsidiarité ou la décentralisation sont des éléments fondamentaux de tout concept de gouvernement fédéral, puisque leur compréhension permet de voir comment un centre peut attribuer – et jusqu'à quel degré – davantage de compétences à un niveau inférieur afin de mettre en œuvre ou de gérer des politiques fédérales. Cette approche a

1. Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, Paris, PUF, 2007; Thierry Chopin, « L'avenir du fédéralisme », *Commentaire*, n° 92, 2000, p. 833-844.

2. Preston T. King, *Federalism and Federation*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 1982, p. 77.

également pour but de comprendre comment les logiques de pouvoir et de coopération évoluent historiquement, et cela également selon les besoins, valeurs et préférences des citoyens.

Ce dernier élément est aussi celui qui a suscité le plus d'intérêt parmi les analystes de l'intégration européenne<sup>3</sup>. Puisque l'Union européenne est gérée selon un mode de gouvernance multi-niveaux, une des questions principales est celle de sa légitimité. Les sources de légitimité d'un système politique peuvent être diverses : démocratiques et donc fondées sur le peuple ; technocratiques, dans la mesure où elles renvoient à l'expertise qui semble nécessaire pour gouverner les politiques publiques ; ou encore identitaires.

Les approches comparatives du fédéralisme s'interrogent ainsi sur les origines de ces formes de légitimité au sein de l'Union européenne, dans un contexte où interagissent divers niveaux de gouvernement et de gouvernance. La répartition de compétences claires – horizontalement entre différentes institutions européennes, telles que le Parlement européen, le Conseil des ministres de l'Union européenne, le Conseil européen, la Banque centrale européenne, la Cour de justice de l'Union européenne et la Commission, et verticalement entre les différents niveaux de gouvernement, institutions européennes, États membres et régions – est l'objet des études du fédéralisme comparatif. Ce sont ces préoccupations que nous retrouvons à travers l'analyse empirique de la fédéralisation de la zone euro.

127

#### DE LA FÉDÉRALISATION INCOMPLÈTE AUX INSTRUMENTS DE FÉDÉRALISATION

La zone euro porte en elle plusieurs éléments fédéralisants. Elle combine une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une banque centrale indépendante et un système très décentralisé de politique budgétaire. Ce système diffère ainsi d'autres unions monétaires, qui correspondent aux États-nations, ont des budgets centraux élevés et exercent des fonctions importantes au niveau central. Ces budgets élevés financent ainsi la protection sociale des États providence, mais ont également comme objectif de stabiliser l'économie du pays dans son ensemble,

3. Kalypso Nicolaidis et Robert Howse, « The Federal Vision: Levels of Governance and Legitimacy in the United States and the European Union », in *id.* (dir.), *The Federal Vision*, Oxford, Oxford University Press, 2001, p. 1-27 ; Anand Menon et Martin A. Schain (dir.), *Comparative Federalism: The European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

d'amortir les chocs asymétriques et de garantir un minimum de revenu sur tout le territoire. Une des conséquences de cette structuration est l'autonomie importante de l'autorité centrale de l'État dans la gestion des finances publiques.

La situation de l'Union européenne, toutefois, est autre<sup>4</sup>. Dans les années 1970 émerge le projet de l'intégration monétaire dans l'Union, fondé sur un consensus : si l'Union monétaire devait être poursuivie, elle devrait s'accompagner d'avancées importantes vers l'intégration monétaire. Les rapports Werner (1970) et McDougall (1977) soulignent respectivement la nécessité d'une coordination des budgets nationaux au niveau communautaire et de la création d'un budget européen à hauteur de 5-7 % du PIB. L'idée d'un gouvernement économique apparaît à cette époque déjà parmi les acteurs politiques et les experts français, sans que sa réalisation ait lieu. Le consensus trouvé menant à la mise en place de l'Union économique et monétaire comme présentée dans le traité de Maastricht n'incluait ainsi pas de mécanismes de solidarité tels qu'une souplesse du budget européen afin de soutenir les États membres se trouvant en difficulté sur le plan économique. Il prévoit toutefois l'introduction des critères de convergence stricts que tous les pays devraient remplir afin de pouvoir entrer dans l'Union économique et monétaire et se voit accompagné par la création d'un fonds de cohésion destiné à soutenir les pays les plus pauvres dans leurs efforts pour rejoindre cette union (initialement la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne).

Cependant, cette structuration, que l'on pourrait qualifier de fédéralisme léger, a montré ces limites.

Une première crise du Pacte de stabilité et de croissance survient dans les années 2002-2005. Ce pacte, instauré en 1997, comprend alors des recommandations (telles que les objectifs à moyen terme en matière budgétaire dans le cadre de son volet préventif). On y trouve aussi des obligations juridiques (les limites relatives au déficit public : inférieur à 3 % du PIB, et à la dette publique : inférieure à 60 % du PIB), mais ces dernières ne sont pas assorties d'un fort contrôle externe émanant d'un organe indépendant (celui qu'aurait pu opérer la Cour de justice de l'Union européenne). C'est le Conseil des ministres, sur proposition de la Commission, qui est chargé de les faire respecter ; or on sait que les États répugnent à sanctionner l'un des leurs<sup>5</sup>.

---

4. Eulalia Rubio, « Fédéraliser la zone euro : vers un véritable budget européen », Institut-Delors.eu, 14 janvier 2016.

5. Dermot Hodson et Imelda Maher, « The Open Method as a New Mode of Governance :

Cette situation va évoluer sous l'effet de la crise survenue dans les années 2002-2005. En 2002-2003, les déficits publics de l'Allemagne, du Portugal, puis de la France dépassent le seuil de 3 % fixé par le Pacte de stabilité et de croissance. Cette situation de crise, au lieu d'entraîner une application stricte du pacte – voire une réforme dans le sens d'une plus grande contrainte –, en favorise une interprétation plus souple. En effet, aucune sanction n'est adoptée par le Conseil pour les affaires économiques et financières (Ecofin) à l'encontre des pays débiteurs<sup>6</sup>. En novembre 2003, ce dernier décide de suspendre la procédure pour déficit excessif engagée contre la France et l'Allemagne, même si leur niveau de déficit atteint 4 % du PIB. Cette indulgence à l'égard des manquements constatés déclenche une forte réaction de la part de la Commission, qui va jusqu'à saisir la Cour de justice. Cette dernière rend un arrêt à l'encontre du Conseil, mais uniquement au motif que les procédures formelles n'ont pas été appliquées, sans se prononcer sur la question de savoir si des sanctions devaient, ou non, être prises.

129

La réforme du Pacte de stabilité et de croissance menée à bien en juin 2005<sup>7</sup> offre aux États membres une plus grande marge de manœuvre budgétaire. En ce qui concerne le volet préventif, l'objectif à moyen terme, qui originellement devait être proche de l'équilibre ou en excédent, est adapté aux spécificités nationales après la révision du pacte. Il doit désormais se situer, en données corrigées des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, entre moins de 1 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire<sup>8</sup>. En ce qui concerne le volet correctif, le règlement 1056/2005 du 27 juin 2005 procède à deux modifications principales. La première porte sur la définition d'une « grave récession économique » susceptible de mener à une violation exceptionnelle et temporaire du Pacte de stabilité et de croissance, et autorise une évaluation plus indulgente de ces violations dans le cadre d'une procédure pour déficit excessif. La seconde induit une certaine indulgence par rapport aux déficits temporaires par une série de variables concernant « l'évolution de la position économique à moyen terme (en particulier le potentiel de croissance, les conditions

The Case of Soft Economic Policy Co-ordination», *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 4, 2001, p. 719-746.

6. Kenneth H. Dyson, « The Evolving Timescapes of European Economic Governance: Contesting and Using Time », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 2, 2009, p. 286-306.

7. Révision des règlements 1466/97 et 1467/97 du 7 juillet 1997 constituant le Pacte de stabilité et de croissance, à travers un règlement 1056/2005 du 27 juin 2005.

8. Règlement 1055/2005 du 27 juin 2005.

conjoncturelles, la mise en œuvre de politiques dans le cadre de la stratégie de Lisbonne et les politiques visant à encourager la recherche et développement ainsi que l'innovation) et l'évolution de la position budgétaire à moyen terme (notamment les efforts d'assainissement budgétaire au cours de "périodes de conjoncture favorable", la viabilité de la dette, les investissements publics et la qualité globale des finances publiques) ». En résumé, la réforme ne renforce pas les mécanismes de contrainte mais au contraire les adoucit, en élargissant les circonstances où la non-application des critères est tolérée.

En 2008-2009, toutefois, la fédéralisation de la zone euro prend une tournure plus contraignante. En 2007, la crise américaine des *subprimes* s'internationalise et provoque des conséquences particulièrement graves en Europe. Dans un premier temps, plusieurs banques de la zone euro font face à des problèmes de liquidités et d'endettement. Puis une seconde période s'ouvre lorsque plusieurs États membres éprouvent des difficultés à financer leur dette publique sans l'assistance de tiers. La Grèce, l'Irlande et le Portugal comptent parmi les États les plus touchés. Ces États ne parvenant pas à emprunter sur les marchés financiers, la Banque centrale européenne, le Fonds monétaire international et la Commission interviennent. Ce « sauvetage » est conditionné à l'adoption de réformes économiques drastiques tendant à la réduction des déficits publics. Les autres États membres sont aussi affectés par la crise, à des degrés divers. En fin de compte, la croissance économique ralentit, certaines des économies de la zone euro entrant dans une période de récession<sup>9</sup>.

Cette situation de crise entraîne la mise en place, en 2011-2013, d'une série d'instruments économiques nouveaux destinés à contrôler plus étroitement les finances publiques nationales, et allant même jusqu'à impliquer la Cour de justice de l'Union européenne : Fonds européen de stabilité financière, transformé en Mécanisme européen de stabilité, Semestre européen, *six-pack*, *two-pack*, Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), puis union bancaire – processus européen de surveillance et de gestion des faillites éventuelles des cent trente plus grands établissements bancaires. Ces nouveaux instruments renforcent les pouvoirs des institutions supranationales<sup>10</sup>.

9. Matthias Matthijs et Kathleen McNamara, « The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond », *Journal of European Integration*, vol. 37, n° 2, 2015, p. 229-245.

10. Sabine Saurugger et Fabien Terpan, « Do Crises Lead to Policy Change? The Multiple Streams Framework and the European Union's Economic Governance Instruments », *Policy Sciences*, vol. 49, n° 1, 2016, p. 35-53.

En ce qui concerne le bras préventif du Pacte de stabilité et de croissance, un mécanisme de contrainte est adopté afin de s'assurer que les États membres respectent les principes d'une politique budgétaire « prudente ». Les États membres déviant de manière significative des objectifs budgétaires à moyen terme peuvent se voir appliquer une sanction égale à un dépôt à terme rémunéré à la hauteur de 0,2 % du PIB. La décision imposant des sanctions est soumise à un vote à la majorité qualifiée inversée, c'est-à-dire que la proposition de la Commission est adoptée sauf si le Conseil la rejette, à la majorité qualifiée, dans un délai de dix jours. Cette nouvelle disposition est censée faciliter la prise de sanction, que la règle habituelle du vote majoritaire rendait difficile, voire impossible. La même règle de la majorité qualifiée inversée s'applique aux sanctions prévues dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (volet correctif du pacte). Par ailleurs, les budgets nationaux doivent désormais être en équilibre ou en excédent. Cette « règle d'or », prévue par le TSCG, doit être introduite en droit national durant l'année suivant l'entrée en vigueur du traité. La Cour de justice de l'Union européenne joue un rôle dans l'application des nouvelles règles : elle peut exiger des États membres qu'ils se mettent en conformité avec l'article 3-2 du TSCG (lequel prévoit l'introduction de la règle d'or en droit national *via* des dispositions contraignantes et permanentes, de préférence de niveau constitutionnel) ; elle est également susceptible d'imposer des sanctions financières (0,1 % du PIB) aux États contrevenants. Le respect de la règle d'or peut aussi être assuré au niveau national par des institutions indépendantes. Le cadre juridique de l'intégration européenne se voit ici renforcé par les institutions européennes, et ce dans un contexte où les critiques sont de plus en plus fortes vis-à-vis des politiques décidées au niveau national. Cette fédéralisation de la zone euro, si elle porte sur une importante série de cadres juridiques, a posé par ailleurs des questions sur sa légitimation par les citoyens européens, débat auquel le nouveau gouvernement français d'Emmanuel Macron a contribué.

131

#### RENFORCER L'ASPECT DÉMOCRATIQUE DE LA FÉDÉRALISATION : LE DÉBAT FRANÇAIS

Les réactions européennes au débat français sur la création d'un gouvernement de la zone euro, relancé lors de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron, ne peuvent se comprendre sans prendre en considération ce qu'Olivier Rozenberg a appelé « le récit français » de la préservation

de la puissance nationale<sup>11</sup>. À partir du début des années 2000, en particulier depuis l'issue négative du référendum de 2005 sur le traité établissant une constitution pour l'Europe, ce récit français s'est combiné à un euroscepticisme diffus au sein des partis de gouvernement. L'arrivée au pouvoir en France d'un nouveau gouvernement en mai 2017 a changé cette donne et a provoqué une volonté de transformation de l'intégration européenne. Acclamé par la plupart des partenaires européens de la France, et en particulier l'Allemagne, qui tarde pourtant à réagir, le nouveau dynamisme français suscite de l'intérêt, non seulement parce qu'il semble délibérément s'affranchir d'une réflexion conservatrice au sujet de la souveraineté de la nation, mais aussi parce qu'il propose explicitement d'instaurer des éléments liés au fédéralisme.

132 Ainsi, le projet présenté par Emmanuel Macron lors de son discours du 26 septembre 2017 à la Sorbonne, déjà clairement visible lors de sa campagne présidentielle, propose trois éléments clés de cette fédéralisation de la zone euro : des avancées significatives sur la convergence fiscale et sociale ; la mise en place d'un budget de crise et d'investissement ; et la création d'un exécutif, d'un ministre des Finances et d'un parlement de la zone euro.

On peut retrouver de manière diffuse certains de ces éléments dès la création même de l'Union économique et monétaire<sup>12</sup>, mais plus spécifiquement depuis le début de la crise économique, dans plusieurs rapports, notamment celui dit des cinq présidents (Commission européenne, Parlement européen, Conseil européen, Banque centrale européenne et Eurogroupe, qui fixe une feuille de route précise et prévoit d'achever l'Union économique et monétaire)<sup>13</sup>. En juillet 2015, et en pleine crise grecque, le président Hollande plaide pour un gouvernement économique de la zone euro ; en novembre 2015, un rapport d'information sur la gouvernance de la zone euro est déposé à l'Assemblée nationale par la commission des affaires européennes ; en février 2017, un projet de rapport est présenté au Parlement européen par les parlementaires européens français et allemand Pervenche Berès et Reimer Böge, pour doter la zone d'euro d'un budget et d'un véritable ministre des Finances, regroupant le commissaire des affaires économiques et le président de l'Eurogroupe ; et, enfin, le projet du candidat socialiste à la présidentielle

11. « La France à la recherche d'un récit européen », Robert-Schuman.eu, 23 février 2015.

12. Cf., à titre d'exemple, Pierre-Alain Muet, « Union monétaire et fédéralisme », *Revue de l'OFCE*, n° 55, 1995, p. 151-170 ; Yann Échinard, *La Zone euro et les enjeux de la politique budgétaire*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1999.

13. « Compléter l'Union économique et monétaire européenne », ec.Europa.eu, 22 juin 2015.

française de 2017, Benoît Hamon, sur le gouvernement de la zone euro, élaboré par l'économiste Thomas Piketty<sup>14</sup>, propose la création d'un parlement européen de la zone euro.

Une des questions centrales posées par ces propositions pour avancer dans la fédéralisation de la zone euro renvoie au caractère démocratique du gouvernement à instaurer. Le problème de la solidarité trouve sa solution, au moins partielle, dans la mise en place d'un budget d'urgence qui s'accorde avec le Mécanisme européen de stabilité et l'adoption de mesures d'acquisition d'obligations souveraines par la Banque centrale européenne a été considérée par la Cour de justice, dans un arrêt de juin 2015<sup>15</sup>, comme une compétence de l'Union européenne en matière de politique monétaire, compte tenu des instruments et programmes adoptés afin de faire face à la crise de la dette souveraine et d'assurer la stabilité de la zone euro. La question du processus décisionnel démocratique, au sens le plus large du terme, reste cependant encore en suspens<sup>16</sup>.

133

La période de crise a donné lieu à des procédures intergouvernementales : les négociations ont été menées par des chefs d'État et de gouvernement en contournant la méthode communautaire, qui aurait permis aussi bien à la Commission qu'au Parlement européen de participer à la prise de décision. Cette gestion intergouvernementale de la crise a suscité des critiques importantes, ce qui a entraîné des propositions concrètes pour démocratiser la procédure et ajouter des éléments de représentation et d'*accountability* (reddition des comptes) dans le processus de fédéralisation de la zone euro.

Deux grandes conceptions s'opposent actuellement. La proposition, portée par la France et largement inspirée par le texte de Thomas Piketty<sup>17</sup>, de créer un parlement de la zone euro, d'une part, et le renforcement des procédures déjà existantes d'association des parlements nationaux, d'autre part.

14. «Projet pour un traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (T-Dem)», Piketty.PSE.ENS.fr, 9 mars 2016.

15. L'arrêt *Gauweiler e.a.*, rendu par la Cour de justice le 16 juin 2015 (grande chambre, aff. C-62/14), marque par ailleurs un moment important dans les rapports entre la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle fédérale allemande, dès lors qu'il s'agit de la première demande de décision préjudicielle introduite par cette dernière devant la Cour.

16. Pour une analyse plus étendue de cette question, cf. Matthias Matthijs, «Integration at What Price? The Erosion of National Democracy in the Euro Periphery», *Government and Opposition*, vol. 52, n° 2, 2017, p. 266-294.

17. «Projet pour un traité de démocratisation de la gouvernance de la zone euro (T-Dem)», art. cité.

Ainsi, la nouvelle assemblée parlementaire serait composée de quatre cents membres au maximum, formée pour les quatre cinquièmes de parlementaires que les parlements nationaux désigneraient en leur sein au prorata des groupes qui les composent. Cette assemblée disposerait d'une capacité législative qui lui conférerait, entre autres, un pouvoir de veto sur le vote du budget de la zone euro, et s'imposerait à l'Euro-groupe, composé de ministres de l'Économie et des Finances (sa composition actuelle), ou encore de ministres des Affaires sociales (une nouvelle formation imaginée par Piketty). L'objectif principal de la nouvelle assemblée serait politique : favoriser la convergence des politiques économiques et fiscales ainsi que la croissance durable et l'emploi. Ce dispositif normatif est ainsi potentiellement en contradiction avec la règle d'or introduite dans le TSCG, à savoir l'obligation d'assurer l'équilibre budgétaire dans la préparation des budgets nationaux.

134

À l'idée de créer une assemblée parlementaire spécifique pour la zone euro s'ajoute une autre idée française, beaucoup moins fédéralisatrice cette fois-ci, à savoir celle d'introduire une union à plusieurs vitesses – autrement dit, une « intégration différenciée »<sup>18</sup> renforcée.

La seconde proposition s'appuie sur les liens déjà existants entre les parlements nationaux, les États membres et le Parlement européen. Plusieurs experts et think tanks défendent davantage cette idée, rejoints en cela par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, qui de plus appelle à réunir les postes de président de la Commission européenne et de président du Conseil, ce qui permettrait de donner davantage de visibilité aux institutions européennes.

La relation entre les instances européennes, les gouvernements et les parlements nationaux a été renforcée par le traité de Lisbonne, qui a mis en place un système d'alerte permanent. Pour le cas français, celui-ci est introduit dans le droit à travers l'article 88-6 de la Constitution. Ainsi, l'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur « la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de la subsidiarité ». Les commissions des affaires européennes des assemblées – celles de l'Assemblée nationale et du Sénat en France – sont donc des courroies de transmission des débats parlementaires placées entre les États membres et l'Union européenne. Leur premier devoir est d'instruire des textes produits par les gouvernements et les institutions

18. Frank Schimmelfennig, Dirk Leuffen et Berthold Rittberger, « The European Union as a System of Differentiated Integration: Interdependence, Politicization and Differentiation », *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n° 6, 2015, p. 764-782.

européennes. Les commissions sont autorisées à adopter une proposition de résolution européenne, acte non contraignant à travers lequel elles indiquent aux exécutifs nationaux la position qu'ils devraient adopter. Toutefois, cette prise de position présente l'inconvénient de ne contraindre en aucun cas l'exécutif. Le chef d'État est toutefois obligé de présenter la position de l'exécutif en séance publique avant chaque réunion du Conseil européen<sup>19</sup>.

Enfin, l'article 13 du TSCG prévoit la création d'une commission interparlementaire, composée des représentants des commissions concernées du Parlement européen et des parlements nationaux des vingt-cinq États signataires, à savoir les États membres de l'Union à l'exception du Royaume Uni, de la République tchèque et de la Croatie, qui n'était pas encore membre à cette époque. Cette commission se réunit deux fois par an depuis octobre 2013, avec pour objectif de débattre des politiques budgétaires et des autres questions régies par le TSCG. Toutefois, ses activités sont jugées peu concluantes, ce qui vient confirmer, selon Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, les difficultés que rencontrent les coopérations interparlementaires en général<sup>20</sup>. Ainsi, le Parlement européen a certes obtenu la tenue de débats sur les questions économiques, ce qui lui garantit un échange régulier avec les autres acteurs du Semestre européen, mais sans pour autant qu'il ait un rôle de codécideur<sup>21</sup>.

135

## UN PROCESSUS DE FÉDÉRALISATION PAS À PAS

La fédéralisation de la zone euro a pris de l'ampleur depuis le début de la crise économique et financière de 2008. Sa construction, toutefois, est le reflet de toute construction multilatérale : elle est incrémentale et se fait au fur et à mesure. Il s'agit d'un processus que certains experts ont également appelé *failing forward*<sup>22</sup>, c'est-à-dire, à peu près, « avancer par ses échecs », tant l'étendue de la tâche est vaste.

Depuis le début de l'intégration financière des années 1970, trois

19. Cf. Fabien Terpan, *Droit et politique de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2012.

20. « Faut-il un parlement de la zone euro ? », InstitutDelors.eu, 15 novembre 2016.

21. Cristina Fasone, « European Economic Governance and Parliamentary Representation: What Place for the European Parliament ? », *European Law Journal*, vol. 20, n° 2, 2014, p. 164-185; Mark Dawson, « The Legal and Political Accountability Structure of "Post-Crisis" EU Economic Governance », *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, n° 5, 2015, p. 976-993; Valentin Kreilinger et Morgan Larhant, « Faut-il un parlement de la zone euro ? », art. cité.

22. Erik Jones, R. Daniel Kelemen et Sophie Meunier, « Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration », *Comparative Political Studies*, vol. 49, n° 7, 2016, p. 1010-1034.

éléments sont au centre du processus de fédéralisation. Tout d'abord, la question de la distribution des compétences entre les différents niveaux de gouvernance. Ici, le partage de compétences – une politique monétaire centralisée sous la responsabilité d'une banque centrale indépendante et un système très décentralisé de politique budgétaire sous la responsabilité des États membres – prend, à la suite de la crise de 2008, le chemin qui conduit vers plus d'intégration supranationale. Cette fédéralisation renforce plus encore la coopération et la délibération qu'elle ne crée un partage net de compétences. Ainsi, le Semestre européen, cet instrument par lequel la Commission procède à une analyse détaillée des programmes adoptés par chaque État membre en matière de réformes budgétaires, macroéconomiques et structurelles, est un processus de délibération entre un État membre et la Commission qui mène, à terme, à la publication de recommandations spécifiques pour les douze à dix-huit mois suivants.

Ensuite, on observe la création d'un budget européen, dont l'existence embryonnaire ne permet la mise en place que d'un petit nombre de mesures de solidarité entre les États membres. La politique régionale concerne certes environ 30 % du budget européen actuel et le Mécanisme européen de stabilité permet de lever des fonds sur les marchés financiers afin d'aider des États en difficulté, mais ils ne peuvent pas constituer un budget réel de la zone euro. Les propositions en ce sens du Parlement européen, du président Macron, ou encore de certains think tanks ou experts, insistent sur la nécessité de mettre en œuvre un tel instrument pour davantage fédéraliser la zone euro.

Enfin, la question de la participation des citoyens aux processus décisionnels et à leur mise en œuvre est pour l'instant, et cela depuis le début même de l'intégration monétaire, un des aspects peu investis de la question de la fédéralisation de la zone euro. Les débats en cours portant sur l'idée de créer une assemblée spécifique pour la zone euro ou sur le renforcement des compétences de l'actuel Parlement européen permettent de penser ce problème et de lui donner une visibilité plus importante que pendant la crise. Il est impératif toutefois, pour que cette fédéralisation de la zone euro progresse, qu'une plus grande diversité d'opinions soit assurée au niveau européen. Si cette diversité d'opinions existe au sein des États membres et entre les États membres – il suffit de penser aux positions opposées des gouvernements néerlandais, allemand et français sur les fameux « eurobonds » –, elle est plus vaste au sein des États qu'entre les États. Promouvoir cette diversité de points de vue lors des prises de décision ne changera peut-être pas fondamentalement le

contenu de ces dernières mais, comme le soulignent Valentin Kreiling et Morgan Larhant, « tant que les décisions prises sont vues comme des règles, et non pas comme des choix politiques, leur acceptabilité dans les enceintes politiques nationales s'en trouvera grandement amoindrie<sup>23</sup> ».

---

23. « Faut-il un parlement de la zone euro ? », art. cité, p. 7.

---

#### R É S U M É

*Fédéraliser la zone euro est une idée ancienne. Depuis peu, celle-ci est toutefois de nouveau à l'ordre du jour, portée en particulier par le président français, Emmanuel Macron. Partant de la notion de fédération dans l'intégration européenne, l'article propose une analyse critique et contextualisée des différentes propositions nationales et européennes, entre fédéralisation des compétences et participation des citoyens.*



LE MYTHE  
DE LA SIXIÈME RÉPUBLIQUE

« Le rêve de la VI<sup>e</sup> est aussi vieux que la réalité de la V<sup>e</sup>. » 139

Guy Carcassonne<sup>1</sup>

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

La V<sup>e</sup> République devait être éphémère. Une constitution de circonstances, sinon de combat, le temps de sortir la France de l'ornière de la guerre de décolonisation. Pas question, alors, que le blanc-seing accordé au général de Gaulle au mois de juin 1958 pour régler la « crise algérienne » fonde un nouvel ordre durable. L'institution, à l'automne 1962, de l'élection présidentielle au suffrage universel direct prend de court les partis politiques, adversaires déclarés du régime, et, comme l'amendement Wallon avait établi en 1875 la République parlementaire,

---

1. « Améliorer la V<sup>e</sup> République », *Après-demain*, n° 454, 2003, p. 22.

la loi référendaire de 1962 pérennise la Constitution gaullienne<sup>2</sup>. Depuis, la mise en cause du régime de la V<sup>e</sup> République n'a jamais cessé; elle alimente le débat public et constitutionnel, et, à chaque campagne présidentielle, nourrit les programmes de ses opposants. Hypertrophie présidentielle, impuissance du Parlement et même déni de démocratie, les maux du présidentielisme à la française sont connus, répétés à l'envi. L'opposition de gauche fut la première à les condamner<sup>3</sup>; mais, à droite aussi, la critique des institutions, même moins radicale, a fini par s'élever.

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

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

Sous la bannière faussement univoque d'une nouvelle ou « 6<sup>e</sup> République<sup>4</sup> » se distinguent ainsi deux options constitutionnelles opposées, quoiqu'elles prétendent l'une et l'autre s'attaquer au présidentielisme

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

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

4. Pour l'anecdote, on relèvera que la numérotation de cette sixième République se fait généralement en chiffre arabe et non en chiffre romain (comme c'est l'usage pour la V<sup>e</sup> République).

débridé de nos institutions. La première voudrait cantonner le pouvoir présidentiel en lui opposant un parlement fort et indépendant ; la seconde, le ramener à une simple fonction arbitrale, une autorité morale, au mieux une magistrature d'influence, en transférant au chef du gouvernement l'essentiel du pouvoir exécutif. Plus simplement, la première veut conforter le pouvoir présidentiel face au Premier ministre, lorsque la seconde voudrait l'anéantir. Les deux n'en procèdent pas moins d'une illusion, celle d'un véritable changement de régime qui pourrait faire l'économie d'une réforme du mode d'élection du chef de l'État. À ce compte, celui d'un président dont la légitimation populaire resterait intacte et dont dépendrait qu'il saborde sa toute-puissance, la sixième République pourrait relever bien longtemps encore de la formule incantatoire, de ces mythes constitutionnels qui disent au moins notre quête inassouvie du régime idéal.

141

#### LE MYTHE DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL « À LA FRANÇAISE »

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

Les adeptes du régime présidentiel sont sans doute moins nombreux encore depuis que le quinquennat, entré en vigueur lors de l'élection présidentielle de 2002, l'a privé de sa justification principale en mettant un terme, à ce jour au moins, au risque de concurrence entre les deux têtes de l'exécutif. « L'évolution de la V<sup>e</sup> République vers un régime de forme présidentielle<sup>5</sup> » n'en était pas moins souhaitée en 2008 par plusieurs membres du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dont son président, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. À la faveur d'une nouvelle

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

cohabitation, qui reste toujours possible, le fantasme d'un régime présidentiel à la française pourrait donc bien renaître et avec lui ce désir refoulé de conforter l'institution présidentielle en coupant court à la critique du présidentielisme et en proposant, pour vider toute querelle, de lui opposer un contre-pouvoir parlementaire sans remettre en cause l'élection populaire du chef de l'État.

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

Sous couvert de rétablir le Parlement dans ses droits, un tel régime tend d'abord à consacrer un pouvoir exécutif remis entièrement au chef de l'État, dont le gouvernement dépendrait tant pour sa nomination que pour la cessation de ses fonctions. Ce n'est pas la résurrection d'un Parlement atone qui est ici prioritairement recherchée, ou plutôt cette renaissance n'est pas envisagée comme une fin en soi mais comme la condition d'une relégitimation du pouvoir présidentiel par sa limitation supposée. Rien ne permet pourtant d'affirmer que « cet équilibre nouveau » selon Édouard Balladur, finalement très semblable au système politique actuel hors cohabitation, donnerait naissance à un parlement indépendant, à même de se dresser face à un exécutif d'autant plus fort que son unité

---

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

serait désormais assurée. Il y a des habitus qui perdurent par-delà les changements des règles, et la discipline majoritaire est moins le résultat des contraintes constitutionnelles que le produit d'un système électoral dont la désignation du président au suffrage universel direct (suivie de celle de l'Assemblée) reste le premier déterminant. Loin d'établir un nouveau régime, la République présidentielle, en se fondant sur l'élection populaire du chef de l'État, ne serait en définitive qu'un simple aggiornamento du présidentielisme français.

LE MYTHE D'UN RÉGIME  
PRIMO-MINISTÉRIEL « À L'EUROPÉENNE »

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

143

Ce modèle du gouvernement parlementaire avait historiquement en France les faveurs de la gauche, dont la tradition constitutionnelle avait justifié le refus initial de la V<sup>e</sup> République, en particulier du pouvoir personnel de son fondateur<sup>10</sup>, et le rejet unanime de la réforme de 1962. Le ralliement progressif de la gauche aux institutions de la V<sup>e</sup> République, jusqu'à leur pleine acceptation<sup>11</sup>, n'a pas éteint pour autant toute critique

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

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

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

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

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

ni velléité de revenir aux sources d'un véritable régime parlementaire. Depuis le début des années 2000 en particulier, l'appel à une 6<sup>e</sup> République (adaptée à l'air du temps et faisant une plus grande place à la participation citoyenne) a été porté par plusieurs formations de gauche, de la frange minoritaire du Parti socialiste<sup>12</sup> à la gauche radicale de la France insoumise<sup>13</sup>, en passant par le mouvement écologiste, et un changement de régime politique a été, suivant des variantes importantes, défendu peu ou prou par les deux principaux candidats de la gauche lors de l'élection présidentielle de 2017.

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

Mais comment continuer de dénoncer les effets du présidentialisme, prétendre en neutraliser les excès, sans s'attaquer au ressort premier du pouvoir présidentiel, à l'ADN de la V<sup>e</sup> République, c'est-à-dire à l'onction populaire du chef de l'État ? On objectera que, partout ailleurs en Europe (la Russie exceptée) où le président est élu au suffrage universel direct, les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, que l'on peut concevoir une présidence arbitrale sans revenir au mode d'élection d'avant 1962, que d'autres clés existent pour installer le Premier ministre comme véritable chef de l'exécutif – le transfert du droit de dissolution, de la compétence de nomination, de la présidence du conseil des ministres – et rendre moins attrayante l'élection présidentielle... Et l'on feint d'oublier, pour cacher son reniement, que la V<sup>e</sup> République est « une démocratie à part »<sup>16</sup>. Dans un pays de tradition bonapartiste comme le

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

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

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

15. *Ibid.*, p. 551.

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

nôte, l'élection directe par le peuple ne pourra jamais que désigner le chef, au contraire d'autres démocraties, tels l'Irlande, les pays scandinaves ou l'Autriche, où l'accord s'est fait entre les formations politiques pour dès l'origine « annuler les potentialités de l'élection du président et le priver de pouvoir<sup>17</sup> ».

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

145

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

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

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

20. *Id.*

## R É S U M É

*Sous la bannière faussement univoque d'une nouvelle ou « 6<sup>e</sup> » République se distinguent deux options constitutionnelles qui prétendent l'une et l'autre s'attaquer au présidentielisme débridé de nos institutions. La première veut conforter le pouvoir présidentiel face au Premier ministre dans le cadre d'un régime présidentiel « à la française », lorsque la seconde voudrait le neutraliser sur le modèle des régimes primo-ministériels européens. Les deux n'en procèdent pas moins d'une illusion, celle d'un véritable changement de régime qui pourrait faire l'économie d'une réforme du mode d'élection du chef de l'État.*



# CHRONIQUES



## ESPAGNE ET CATALOGNE, L'IMPASSE ?

Alors que l'on finissait d'écrire ces lignes, le président déposé de la Catalogne, Carles Puigdemont, était libéré par le tribunal régional supérieur du Schleswig-Holstein, en Allemagne, qui n'a pas retenu les charges de rébellion contre le régime espagnol et a pour l'instant refusé l'extradition pour ce délit. En parallèle, dans des prisons de Madrid, sept membres du gouvernement déposé sont privés de liberté, et cinq autres sont sous contrôle judiciaire dans divers pays européens. Tout cela dans le cadre d'une procédure pénale menée depuis le Tribunal suprême d'Espagne, qui poursuit tous les membres de ce gouvernement, avec d'autres politiciens, quelques-uns pour rébellion et la majorité pour détournement de fonds publics et désobéissance.

Cet état de fait n'est que le dernier tournant de l'histoire qui suit la déclaration d'indépendance de la Catalogne votée au Parlement catalan le 26 octobre 2017 et les élections régionales du 21 décembre. C'est le dernier mouvement du conflit institutionnel entre le gouvernement de la Catalogne, déposé le 27 octobre en

vertu de l'application de l'article 155 de la Constitution espagnole – qui autorise l'État à intervenir dans les communautés autonomes en cas d'atteinte grave à l'intérêt général et aux obligations constitutionnelles –, et le gouvernement espagnol, dirigé par Mariano Rajoy, président du Parti populaire (PP). Jusqu'à la réforme du statut d'autonomie de la Catalogne en 2006, les rapports entre les deux avaient été marqués par une collaboration assez loyale en vue d'assurer la consolidation de la démocratie en Espagne et l'autonomie dans les régions.

Les événements de septembre à décembre 2017 se sont déroulés dans un contexte d'action-réaction, loin d'un fonctionnement institutionnel ordinaire, où l'on constate la négation de la raison politique à travers la judiciarisation – du côté du gouvernement espagnol – et l'unilatéralisme – du côté des partis indépendantistes.

En effet, l'Espagne, après avoir survécu à la crise économique de 2008, est sur une pente glissante à crises multiples sur laquelle elle descend à toute allure:

149

\* Professeur de science politique à l'université de Barcelone.

la corruption systémique des partis qui ont consolidé la démocratie après 1978<sup>1</sup>, les revendications des femmes et celles des retraités, très puissantes ces derniers mois, et, surtout, la crise de la relation entre la Catalogne et l'Espagne, portant sur l'architecture politico-institutionnelle.

À ce titre, les analyses à chaud sont très difficiles à mener : les chercheurs et universitaires en Espagne, en tant que citoyens, sont partie et objet de ce conflit. Par ailleurs, il n'y a pas encore – c'est trop tôt – un corpus de recherche significatif et solide qui faciliterait une analyse froide et globale des processus observés à partir de septembre 2017<sup>2</sup>.

C'est pour cette raison que l'option prise dans cette chronique est de montrer la chronologie des événements qui encadrent le processus depuis 2015 jusqu'aux résultats des élections régionales du 21 décembre 2017. On s'arrêtera sur ce point, parce que la suite évolue au jour le jour. La sélection de faits n'est pas neutre, et elle est forcément incomplète, mais notre objectif est de donner les éléments qui permettent aux lecteurs de la francophonie et d'ailleurs d'aboutir par eux-mêmes à des clés d'interprétation à portée internationale.

## LES ÉLECTIONS DE 2015, LE DÉBUT DE L'UNILATÉRALISME

Avec un an d'avance, Artur Mas, président de la Généralité, appartenant à l'ancien parti nationaliste conservateur catalan Convergence et union (CiU), convoque des élections régionales pour le 27 septembre 2015. Après cinq ans au gouvernement et deux élections (2010 et 2012), l'ancien président dissout à nouveau le Parlement catalan, cette fois pour se représenter dans le cadre d'une large coalition électorale avec d'autres partis nationalistes/indépendantistes<sup>3</sup>, notamment avec le parti le plus représentatif de la gauche indépendantiste catalane, la Gauche républicaine de Catalogne (ERC). Cette coalition électorale, transversale en termes d'idéologie droite-gauche, est nommée Ensemble pour le oui (JxSí). Elle est conçue comme un instrument électoral à deux objectifs : 1) rassembler la plupart des voix indépendantistes dans une candidature unique, 2) garantir depuis le Parlement catalan un processus en dix-huit mois en vue de déclarer l'indépendance de la Catalogne.

Ainsi, avec la victoire de JxSí, la Catalogne devait devenir un nouvel État européen vers la mi-2017. Il est important de retenir à ce stade que, finalement, rien

1. Notamment celle du Parti populaire, au pouvoir depuis 2011, condamné pour corruption à Valence et aux Baléares (impliquant dans ce second cas des membres de la famille politique du roi Juan Carlos) et sous enquête judiciaire dans plus de trente affaires différentes. Mais aussi le Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE), notamment en Andalousie, ou Convergence et union (CiU), avec l'affaire du Palais de la musique catalane, à Barcelone, et le détournement de fonds publics par le leader historique du parti et président de la Généralité pendant vingt-trois ans (1980-2003), Jordi Pujol.

2. Pour une sélection très exhaustive de documents, faits, articles et rapports de 2010 à juin 2017, cf. Gerard Martín i Alonso, « Dossier sobre el procés sobiranista de Catalunya », *Revista catalana de dret públic*, n° 54, juin 2017, p. 199-236.

3. Après la scission de leurs collègues démocrates chrétiens de l'Union démocratique catalane, Convergence et union change de nom en 2016 et devient le Parti démocrate européen catalan (PDECAT).

Tableau 1. Principaux résultats des élections en Catalogne (2010-2017)

Élection	2010			2012			2015			2017		
Taux de participation	58,8 %			67,8 %			74,9 %			79,1 %		
Partis	voix	%	sièges									
Ciudadanos	106 154	3,4	3	275 007	7,5	9	736 364	17,8	25	1 102 099	25,3	36
JxSí							1 616 962	39,4	62			
CiU-JxCat	1 202 830	38,2	62	1 112 341	30,4	50				940 602	21,6	34
ERC	219 173	7,0	10	498 124	13,6	21				929 407	21,3	32
PSC	575 233	18,2	28	524 707	14,3	20	523 283	12,7	16	602 969	13,8	17
ICV-Podemos	230 834	7,3	10	359 705	9,8	13	367 613	8,9	11	323 695	7,4	8
CUP				126 435	3,4	3	337 794	8,2	10	193 352	4,4	4
PP	387 066	12,3	18	471 681	12,9	19	349 193	8,5	11	184 108	4,2	4

151

n'est advenu de ce processus abandonné au profit du référendum du 1<sup>er</sup> octobre 2017.

N'ayant pas la capacité juridique d'organiser un vrai référendum sans l'accord de Madrid, JxSí a considéré les élections régionales de 2015 comme « le référendum qui [leur] a été interdit par le gouvernement de l'Espagne<sup>4</sup> », avec comme devise « *el vot de la teva vida* » (le vote de ta vie). Il faut noter que ce caractère plébiscitaire des élections régionales (« oui » ou « non » à l'indépendance de la Catalogne) n'a pas été suivi par les partis non indépendantistes, qui y ont participé en considérant qu'il s'agissait d'élections régionales ordinaires.

Après une campagne électorale très électrique, les résultats n'ont pas été ceux qu'attendait la coalition JxSí (voir tableau 1). En effet, il lui a manqué six sièges pour emporter la majorité absolue de la chambre catalane (62 députés sur 135, la majorité absolue étant de 68), et elle a

obtenu 39,4 % des voix exprimées. Elle n'a donc atteint ni la majorité absolue des sièges (lecture parlementaire des résultats) ni la majorité absolue des voix (lecture du plébiscite) ni, et de loin, la majorité absolue de l'électorat. Cependant, une majorité indépendantiste en sièges au Parlement était possible avec les dix députés obtenus par la Candidature d'unité populaire (CUP), un parti d'extrême gauche fonctionnant en démocratie directe et radicalement indépendantiste.

Les résultats des élections de 2015 ont eu un prix élevé pour JxSí, qui a dû se mettre d'accord avec la CUP, qui empêchant la candidature d'Artur Mas à la présidence de la Généralité à cause de son caractère très conservateur et de ses liens avec la corruption de la CiU. Un processus de négociation houleux entre les deux forces politiques s'est conclu à la dernière minute, vingt-quatre heures avant la convocation automatique de nouvelles élections, avec l'élection à la présidence

4. Il faut rappeler ici que, le 9 novembre 2014, le gouvernement d'Artur Mas avait déjà réalisé une consultation citoyenne – sans trop d'opposition réelle du gouvernement de l'Espagne – sur l'indépendance de la Catalogne, recueillant 1 897 274 voix favorables à l'indépendance, soit 80,91 % des suffrages exprimés.

de Carles Puigdemont – député et maire de Gérone et tout à fait inconnu du grand public. Cependant, malgré l'absence de majorité absolue de voix et de sièges pour JxSí, l'accord de gouvernement avec la CUP, qui garantissait 72 sièges (et 47,6 % des voix), préservait le programme politique originel de déclaration d'indépendance par le Parlement dans les dix-huit mois et permettait la consolidation de la dynamique de blocs politiques (indépendantistes unilatéralistes contre unionistes ou non-indépendantistes) qui se maintient jusqu'à présent.

152 Les non-indépendantistes, quant à eux, se caractérisent d'abord par leur hétérogénéité : on retrouve des partis clairement de gauche, comme l'Initiative pour la Catalogne Verts (ICV)-Podemos, sociaux-démocrates (Parti socialiste de Catalogne, PSC), conservateur (PP) et libéro-conservateurs (Ciudadanos). Sur l'axe indépendantiste-unioniste, il y a, côté unionistes, le PP et Ciudadanos ; dans une position plus modérée, le PSC ; et même, favorable au droit d'autodétermination mais pas exercé de façon unilatérale, ICV-Podemos. L'ensemble de ces partis a obtenu 47,9 % des voix, c'est-à-dire 0,3 point de plus que les options clairement indépendantistes (JxSí et CUP), mais seulement 63 sièges, loin de la majorité absolue, qui est de 68 sièges.

Ces élections ont aussi confirmé l'importance politique de deux associations de la société civile : l'Assemblée nationale catalane (ANC) et Òmnium. Elles ont démontré en effet leur capacité de mobilisation de la rue<sup>5</sup>, et, par ailleurs, leurs

leaders respectifs, Jordi Sànchez et Jordi Cuixart, ont ouvertement participé à certaines structures décisionnelles du gouvernement catalan pendant les mois de septembre et d'octobre 2017.

#### LE DÉBUT DU CHOC INSTITUTIONNEL

Carles Puigdemont a donc été investi président le 12 janvier 2015. Dès le début, le gouvernement espagnol a donné instruction au parquet général et aux procureurs de la Catalogne de contester toute norme ou décision visant à la construction des structures d'un État catalan. Rappelons que la Constitution espagnole octroie au gouvernement de l'État une capacité de veto temporaire touchant la capacité normative des communautés autonomes (art. 161-2). En effet, la seule interposition du recours d'inconstitutionnalité sur des lois et actes normatifs de la région autonome face au Tribunal constitutionnel implique automatiquement leur suspension pendant cinq mois, renouvelables par ce dernier. Cette situation a rendu juridiquement et matériellement impossible le déploiement des structures d'État et du processus citoyen délibératif pour la rédaction de la nouvelle constitution catalane.

Ce blocage juridique ainsi que le refus de dialogue persistant de la part du gouvernement de Mariano Rajoy ont amené la majorité indépendantiste vers un point de rupture définitif<sup>6</sup>. Dès lors, la CUP, soutien incontournable de la majorité, a

5. L'ANC et Òmnium ont organisé, entre autres, les impressionnantes manifestations du 11 septembre, jour de la Catalogne, en faveur de l'indépendance. Les chiffres fluctuent selon l'année entre un million et demi et presque deux millions de personnes, depuis 2013.

6. Par exemple, en médiatisant la désobéissance, qui a été une constante dans ce processus. Ainsi, Carles Puigdemont publie sur Twitter, le 11 avril 2017, une photo de lui devant le cinquième avertissement du Tribunal constitutionnel rappelant l'impossibilité de dépendre de

clairement manifesté son désir de ne pas approuver le budget 2017 présenté par JxSí, mettant ainsi en danger la stabilité de la majorité indépendantiste. La CUP n'a maintenu son soutien à JxSí qu'au prix de l'engagement public à organiser un référendum, accepté ou non par le gouvernement de l'Espagne.

Le gouvernement réélu à Madrid en 2016 s'appuie sur Ciudadanos, parti qui s'oppose pourtant ouvertement à lui sur plusieurs orientations politiques (notamment celles qui correspondent à une vision plus centraliste que la sienne et tendant vers l'homogénéité de l'Espagne). Cette position politique, au fond très minoritaire, provoque aussi la négation plus affirmée du dialogue avec les leaders catalans. Moins de dialogue entraîne plus d'action du procureur général et de la justice. Du côté catalan, la réponse est l'accélération du mouvement, ainsi qu'une pression accrue en faveur de la tenue du référendum et, en cas de victoire, de la déclaration d'indépendance.

Après les vacances d'été, les journées des 6 et 7 septembre 2017 marquent le point définitif de non-retour. La promesse publique de la majorité catalane d'organiser le référendum à la fin du mois de septembre 2017 n'était pas tenable du point de vue de la procédure législative ordinaire du Parlement, car il faut plusieurs mois pour approuver n'importe quelle

loi. De ce fait, la majorité, pressée par son propre calendrier, a forcé la lecture unique de deux lois qui sont l'expression de la rupture totale avec le système juridique de l'autonomie, la Constitution espagnole et, à n'en pas douter, l'État démocratique et de droit. L'opposition au Parlement catalan a jugé que cette façon de procéder lésait fortement les droits de l'opposition et les fondements même du jeu politique.

Le Parlement a adopté, le 6 septembre, la loi 19/2017 pour le référendum d'autodétermination et le 8 septembre, la loi 20/2017 de transition juridique et fondatrice de la République. Il est intéressant de commenter la procédure d'adoption de ces deux lois : elles ont été introduites en altérant l'ordre du jour d'une séance ordinaire ; la procédure n'a laissé que quelques heures pour présenter des amendements ; elles ont été approuvées à la majorité absolue<sup>7</sup> après quelques heures de séances très houleuses où aucun amendement déposé par l'opposition n'a été accepté ; elles n'ont pas été soumises à l'avis obligatoire – certes, non contraignant – du Conseil des garanties statutaires<sup>8</sup> ; elles ont été votées en bloc (et non pas article par article, comme c'est l'habitude) et ont été présentées et votées contre l'avis des avocats fonctionnaires du Parlement, qui avaient prévenu auparavant la majorité parlementaire de

153

l'argent public pour la tenue du référendum, tout en précisant dans le commentaire : « On ne va pas s'arrêter. »

7. Il est à noter que, par exemple, pour adopter une loi électorale catalane ou modifier le statut d'autonomie, il faut une majorité renforcée de deux tiers des 135 députés, soit 90 députés.

8. Il s'agit d'une sorte de conseil d'État de la région autonome qui doit impérativement rendre avis sur la constitutionnalité et la conformité au statut d'autonomie des normes issues du Parlement catalan avant leur adoption définitive par ce dernier. Il a été, tout simplement, contourné par la majorité indépendantiste. Sur demande de l'opposition, il a émis deux avis rappelant que la procédure de lecture unique n'empêche en aucun cas que son avis soit obligatoire sur toute loi, et que la restriction de la capacité d'amendement constituait une lésion évidente des droits fondamentaux des députés de l'opposition (« Acord del Ple del Consell de Garanties Estatutàries », CGE.cat, 6 et 7 septembre 2017).

l'impossibilité juridique d'un tel comportement et de l'inconstitutionnalité du contenu de ces lois. Cependant, le bureau du Parlement, lui aussi à majorité indépendantiste, a permis que soient faites toutes ces « exceptions » à son propre règlement et à l'ensemble de l'ordre juridique catalan et espagnol.

154 Sur le fond, la loi 19/2017 autorise l'exécutif catalan à organiser le référendum contraignant (art. 1) et à mettre en place les structures politiques d'une Catalogne indépendante en cas de victoire du « oui ». L'article 3, alinéa 2, garantit le caractère inattaquable de la loi : « La présente loi établit un régime juridique exceptionnel visant à réglementer et à garantir le référendum d'autodétermination de la Catalogne. Elle prévaut hiérarchiquement sur toute norme susceptible d'entrer en conflit avec elle, en ce qu'elle régit l'exercice d'un droit fondamental et inaliénable du peuple catalan. » L'alinéa 3 du même article précise : « Toutes les autorités et les personnes physiques et morales qui participent directement ou indirectement à la préparation, la tenue et/ou l'application du résultat du référendum sont couvertes par la présente loi, qui met en œuvre l'exercice du droit à l'autodétermination et fait partie du système juridique en vigueur. » L'article 4 indique la question à poser aux électeurs : « Voulez-vous que la Catalogne soit un État indépendant sous la forme d'une république ? » Il établit aussi les conséquences de la victoire du « oui » ou du « non ». Si c'est le « non » qui s'impose, la convocation d'élections régionales est automatique ; en revanche, « si, dans le dépouillement des votes valablement exprimés, il y a plus de votes affirmatifs que de votes négatifs, le résultat entraîne l'indépendance de

la Catalogne. À cette fin, le Parlement catalan, dans les deux jours suivant la proclamation des résultats officiels [...], tiendra une session ordinaire pour déclarer formellement l'indépendance de la Catalogne, tout en spécifiant ses conséquences, et pour initier le processus constituant ».

De son côté, la loi 20/2017 devait prendre effet seulement en cas d'avènement de la République déterminé dans l'article 4-4 de la loi précédente. L'article 1 établit : « La Catalogne est constituée comme une république de droit, démocratique et sociale » ; l'article 3 prévoit : « Jusqu'à l'approbation de la Constitution de la République, cette loi est la loi suprême du système juridique catalan », et donc articule un texte qui est fort semblable à une constitution provisoire, réglant un processus de transition « de la loi à la loi » et les prérequis du processus constituant. Cependant, cette loi présente plusieurs aspects de faible qualité démocratique, selon le constitutionnaliste Xavier Arbós Marin : un parlementarisme dégradé, un pouvoir judiciaire politisé et un processus constituant élitiste<sup>9</sup>.

Le gouvernement de Madrid, incapable de dialoguer, a donc fait recours une fois de plus au Tribunal constitutionnel. Celui-ci, à l'unanimité, suspend les lois mais il ne répond pas à la demande du gouvernement d'ouvrir une procédure pénale contre la présidente et le bureau du Parlement ainsi que les membres de l'exécutif régional. En revanche, il informe les maires des neuf cent quarante-sept communes, les soixante-deux hauts fonctionnaires, ainsi que la police et les médias, de leur devoir d'empêcher ou de paralyser toute initiative susceptible d'ignorer ou de contourner la suspension des lois. Le président de Catalogne, Carles Puigdemont,

9. « La llei de transitorietat jurídica », IDPBarcelona.net, 25 septembre 2017.

et son gouvernement font la sourde oreille, tout en proclamant aller jusqu'au bout, même si la justice a décidé que le référendum devait être suspendu.

De ce fait, pendant les mois de septembre et d'octobre, en Catalogne, deux systèmes juridiques sont prétendument en vigueur : l'ordre juridique de l'Espagne et le nouvel ordre juridique catalan, qui, tout en étant suspendu légalement par le Tribunal constitutionnel, vit dans l'esprit, dans les formes et, probablement, dans quelques décisions du gouvernement de Carles Puigdemont et d'une partie significative de la population catalane. Il est certain que, même si l'article 155 n'a pas été invoqué, les finances de la Catalogne ont été mises directement sous tutelle du gouvernement de Madrid dès le 15 septembre, afin qu'aucun euro ne soit utilisé pour l'organisation du référendum. Et seulement une semaine avant le 1<sup>er</sup> octobre (soit le 23 septembre), bien que l'article 155 ne soit pas encore appliqué, l'État a pris le contrôle de la police régionale, les Mossos d'Esquadra, et a mis sous tutelle un coordinateur externe au système policier de la Catalogne, sans révoquer les dirigeants nommés par le gouvernement catalan.

#### LA RUE ENTRE DANS LE JEU

Dans ce contexte de haute tension politique et juridique, le fait d'empêcher le référendum est devenu la seule obsession du gouvernement de Madrid et, corrélativement, le fait de pouvoir le matérialiser est le seul objectif du gouvernement de la Catalogne. Pendant cette fiction

de double légalité, les Catalans, pour beaucoup, sont intervenus dans un conflit qui, jusqu'à ce point, était fondamentalement institutionnel. Une partie significative de la population catalane, qui était restée dans la contestation plus ou moins encadrée, a soudain débordé les structures politiques et les associations indépendantistes.

Depuis « l'entrée en vigueur » de la loi pour le référendum, le gouvernement espagnol s'est mis en chasse des urnes, des bulletins de vote, des enveloppes, en appelant aux juges et en utilisant la garde civile et la police nationale... En parallèle, il a fermé plusieurs fois le site officiel du référendum ainsi que les sites d'Òmnium et de l'ANC. Cependant, la lutte dans les médias et les réseaux sociaux a été clairement gagnée par les Catalans<sup>10</sup>. En fait, comme au cours d'autres processus politiques d'envergure, il est clair qu'internet et les réseaux sociaux ont joué un rôle majeur de déstabilisation de la politique générale et, en même temps, de coordination, d'encadrement et d'organisation du mouvement indépendantiste.

Dans le cadre des enquêtes menées par différents juges contre le référendum du 1<sup>er</sup> octobre, une perquisition de la Conselleria d'Economia (le ministère régional de l'économie, compétent pour l'organisation du référendum) par la garde civile a été ordonnée, le 20 septembre<sup>11</sup>. Plusieurs responsables politiques de premier rang ont été arrêtés et emprisonnés pendant quelques jours. À neuf heures du matin, la nouvelle était déjà reprise par tous les médias et sur tous les réseaux sociaux. Les leaders d'Òmnium et de l'ANC ont alors

155

10. Ainsi, Carles Puigdemont a tweeté à plusieurs reprises, notamment le 16 septembre 2017, pour expliquer comment accéder au site internet du référendum, par des voies piratées, après chaque fermeture judiciaire du site officiel.

11. En fait, la journée s'est finie avec quatorze arrestations, vingt personnes interrogées et quarante et une administrations publiques catalanes perquisitionnées, uniquement à Barcelone.

appelé la population à se rassembler en face du bâtiment pour « défendre les institutions<sup>12</sup> » de façon non violente. La foule a donc pris la rue, empêchant et retardant la sortie des fonctionnaires judiciaires et des gardes civils qui étaient en train de réaliser la perquisition. L'entrée de la garde civile dans un bâtiment du gouvernement catalan et les arrestations opérées ont été perçues comme une preuve de plus de la nature peu démocratique de l'État, ainsi que de la négation de toute possibilité d'entente politique<sup>13</sup>. Le rassemblement, jamais violent mais intimidant, s'est terminé vers minuit grâce aux efforts des leaders Sánchez et Cuixart pour renvoyer les gens chez eux, après toute une journée de manifestation et de blocage. Le même jour, deux bateaux sont entrés dans le port de Barcelone et un troisième à Tarragone afin d'accueillir temporairement plus de six mille policiers (police nationale et garde civile) venus d'ailleurs pour renforcer (théoriquement) les effectifs de la police régionale. Ces bateaux sont restés en territoire catalan jusqu'à la mi-novembre.

Dix jours plus tard, le référendum annoncé par le gouvernement de la Catalogne s'est tenu, dans des conditions très difficiles. Une grande partie de la population catalane, très crispée par les événements politiques et judiciaires ainsi que par la présence de la police sur les bateaux, a fait en sorte de permettre au vote du 1<sup>er</sup> octobre d'avoir lieu. La disponibilité

des bureaux de vote, la préparation des bulletins et des enveloppes, le contrôle des listes électorales n'étaient pas du tout garantis. Mais le gouvernement catalan et, surtout, Òmnium et l'ANC ont appelé la population à « défendre » de façon non violente les bureaux de vote. Ainsi, le premier week-end d'octobre, la plupart des écoles et locaux publics et privés désignés comme bureaux de vote ont été occupés dès le vendredi par des citoyens, souvent en famille.

Le 1<sup>er</sup> octobre, vers sept heures du matin, de nombreux Catalans gardant les bureaux de vote, l'organisation populaire a fait en sorte que la totalité des deux mille trois cent quinze bureaux aient pu recevoir des urnes, des bulletins de vote et les listes. La connivence entre le gouvernement catalan, les associations indépendantistes et la population a parfaitement montré son efficacité et permis de cacher à la police des milliers d'urnes<sup>14</sup>. Constatant, vers neuf heures du matin, que les collèges électoraux commençaient à fonctionner « normalement » et que la police régionale restait passive, le commandement de la police nationale a pris la décision d'envoyer ses hommes et ceux de la garde civile pour empêcher la tenue du scrutin. Les images pénibles de ce jour-là, nous les connaissons tous : la police frappant des citoyens – dans leur immense majorité, passifs et désobéissant de façon pacifique – afin de réquisitionner les urnes et le matériel électoral.

12. Cf. les publications sur Twitter de Jordi Cuixart ce jour-là et de Jordi Sánchez la veille.

13. Ainsi, ce même 20 septembre, d'autres membres du gouvernement, comme son vice-président, Oriol Junqueras, ou des politiciens non indépendantistes, telle la maire de Barcelone, Ada Colau, ont aussi lancé un appel à la résistance et à la défense des institutions catalanes.

14. Quelques semaines plus tard, on apprit que dix mille urnes portant l'emblème de la Généralité avaient été achetées en Chine au géant de la vente par internet Alibaba, débarquées en containers au port de Marseille et emmagasinées en France, au sein du village d'Elne, dans les Pyrénées-Orientales. De là, elles ont été distribuées clandestinement sur le territoire catalan et gardées dans des maisons proches des collèges électoraux grâce au soutien populaire organisé pyramidiquement.

Ce fut vraisemblablement là l'erreur la plus importante du gouvernement et l'événement qui marqua la rhétorique indépendantiste à venir. L'erreur de calcul était énorme, parce qu'il devenait alors absolument impossible d'assurer la fermeture de tous les bureaux de vote, ou même d'une grande partie d'entre eux, et qu'en conséquence la tenue du référendum était imparable. La violence policière n'a duré que la matinée. Malgré une journée très tendue et ponctuée d'événements choquants, après des centaines d'interventions policières sur l'ensemble du territoire catalan, un peu plus de deux millions deux cent mille personnes ont exprimé leur choix. Avec une participation globale de 43 %, les résultats ont été de 90,18 % des voix pour le « oui » et de 7,83 % pour le « non ».

#### LA DÉCLARATION D'INDÉPENDANCE ET L'APPLICATION DE L'ARTICLE 155

Après une grève générale largement suivie – parce que le gouvernement catalan y avait appelé et l'avait soutenue tout en l'encadrant pour marquer, par un arrêt complet du pays, la contestation de la violence policière de l'État –, le processus d'approbation de l'article 155 a été activé le 3 octobre.

De plus, ce même soir du 3 octobre, le jeune roi Felipe est intervenu en direct à la télévision et a prononcé un discours très dur sur la ligne d'action du gouvernement de la Catalogne<sup>15</sup>. Le roi n'a aucun pouvoir politique autonome, mais les principales fonctions non restreintes qui lui sont octroyées par la Constitution,

relevant de l'article 56-1, sont ainsi libellées : « Le roi est le chef de l'État, symbole de son unité et de sa permanence. Il est l'arbitre et le modérateur du fonctionnement régulier des institutions [...] ». Dans le cas qui nous occupe, le roi a mis en avant la première de ses fonctions sans prendre en compte la seconde, d'arbitre et de modérateur, peut-être parce que le fonctionnement institutionnel, objet de son discours, n'avait rien de régulier ni d'ordinaire. Ce discours a été vécu par une partie des Catalans comme la dernière preuve de l'impossibilité d'une entente avec Madrid. Cette intervention du roi a servi à légitimer, aussi bien en Espagne qu'à l'international, l'utilisation de l'article 155.

Cet article est inclus dans le titre VIII (« De l'organisation territoriale de l'État »), chapitre 3 (« Des communautés autonomes »), et dote le gouvernement de l'État d'un mécanisme pour contrôler les communautés autonomes qui manquent aux obligations imposées par la Constitution, par les lois, ou qui attentent gravement à l'intérêt général de l'Espagne. Cependant, il porte sur une mesure exceptionnelle qui n'a jamais été utilisée, et qui n'a jamais été développée sur le plan législatif. Les systèmes de coercition interne dans des États fédéraux ne sont pourtant pas une rareté, au contraire<sup>16</sup>. Mais, en Espagne, l'article 155 est très bref et très vague. Ainsi, le gouvernement de l'Espagne a dû déployer un mécanisme exceptionnel d'intervention dans une province autonome, sans disposer d'une boîte à outils.

Quelques jours après le référendum, le

157

15. Ce discours est téléchargeable sur le site officiel de la monarchie (« Mensaje de Su Majestad el Rey », CasaReal.es, 3 octobre 2017).

16. Aux États-Unis, par exemple, l'article 4, alinéa 4, de la Constitution fédérale; en Autriche, l'article 100 de la Constitution; en Italie, les articles 100 et 120 de la Constitution; au Portugal, l'article 234 de la Constitution; en Allemagne, les articles 85 et 37 de la Loi fondamentale.

10 octobre, Carles Puigdemont convoque le Parlement catalan en séance plénière pour donner suite aux résultats du référendum, conformément à l'article 4-4 de la loi 19/2017. Il déclare l'indépendance de la Catalogne mais, à la surprise générale, il suspend aussitôt sa mise en œuvre, avec l'idée d'entamer un dialogue avec l'État.

158 En parallèle, Madrid continue la préparation de l'application de l'article 155. Le gouvernement de Mariano Rajoy transmet au Sénat un texte très détaillé accompagné d'une série de mesures visant à suspendre le fonctionnement ordinaire de l'autonomie en Catalogne pendant six mois, jusqu'à la formation d'un nouveau gouvernement en Catalogne. Ces mesures affectent toute la structure exécutive du gouvernement autonome et organisent la tutelle de l'administration sur le Parlement, lui interdisant de légiférer sur les sujets proscrits par le Tribunal constitutionnel et, concernant l'indépendance, de contrôler le gouvernement et de choisir un président.

Entre le 10 et le 27 octobre, la tension sociale est à son comble et l'intensité politique maximale. Jordi Sánchez et Jordi Cuixart sont mis en prison préventive sans caution le 16 octobre, accusés de rébellion lors des événements du 20 septembre. Le processus de négociation internationale demandé lors de la suspension de la déclaration d'indépendance n'a pas abouti. Cependant, le 25 octobre, Carles Puigdemont tient une conférence de presse pour annoncer la dissolution du Parlement et convoquer des élections régionales de façon à interrompre la mise en œuvre de l'article 155. En effet, une médiation, interne, a eu lieu. Le Parti nationaliste basque, partenaire incontournable du Parti populaire au Congrès pour l'approbation du budget 2018, a intercédé entre les deux gouvernements

pour, d'un côté, empêcher l'application de l'article 155 et, de l'autre, la déclaration d'indépendance, la solution étant la convocation des élections régionales. Cet accord, cependant, n'est pas acceptable pour la majorité qui soutient Carles Puigdemont. La CUP et l'ERC considèrent cette convocation de « simples » élections régionales comme une trahison. La rue – une manifestation d'étudiants sur la place Sant-Jaume à Barcelone – et les réseaux sociaux jouent aussi un rôle décisif dans le recul de Carles Puigdemont, qui, le vendredi 27 octobre, déclare cette fois l'indépendance de la Catalogne, après avoir obtenu 70 voix pour, 10 contre et 2 abstentions (cinquante-deux députés se sont absentés), lors d'un vote à bulletin secret au Parlement.

Exactement au même moment, le Sénat approuve les mesures prévues par l'article 155, avec quelques changements importants dont la non-affectation des médias publics catalans, qui restaient indépendants, hors du contrôle du gouvernement espagnol. De toute façon, les mesures votées permettent au gouvernement Rajoy de renvoyer le gouvernement entier et son personnel, d'écarter les dirigeants de la police régionale et deux cents responsables politiques, et de démanteler plus d'une vingtaine d'organismes administratifs. Le gouvernement espagnol s'attribue toutes les compétences du gouvernement catalan. De plus, Mariano Rajoy fait usage des compétences qui lui sont dévolues pour dissoudre le Parlement catalan et convoquer des élections régionales le 21 décembre. À travers cette décision, en fait, Mariano Rajoy rend la parole au peuple.

#### LES RÉSULTATS ÉLECTORAUX

L'indépendance a été votée un vendredi soir, sans aucune reconnaissance

internationale jusqu'à présent. Une célébration assez modeste a eu lieu place Sant-Jaume le soir même, mais nul drapeau espagnol n'a été retiré des principaux bâtiments publics, et le gouvernement catalan n'est pas resté à la Généralité pour résister ou pour défendre le nouvel ordre juridique. Au contraire, Carles Puigdemont, avec d'autres membres de son gouvernement, a décidé de quitter l'Espagne avant d'être poursuivi par la justice espagnole. En parallèle, l'autonomie politique de la Catalogne, l'une des plus larges d'Europe<sup>17</sup>, a disparu du jour au lendemain, par la publication de la mise en œuvre de l'article 155 au *Bulletin officiel de l'État*. Le lundi 30 octobre, les membres du gouvernement catalan qui n'avaient pas pris le chemin de l'exil sont retournés dans leurs bureaux pour prendre leurs affaires personnelles et accepter, sans attendre, leur renvoi et les conséquences administratives de l'article 155. La dissolution du Parlement, l'absence du gouvernement et le contrôle absolu de l'administration catalane par l'exécutif central ont réduit à néant l'autonomie politique de la Catalogne en moins de soixante-douze heures.

C'est dans ce scénario entre une République mort-née et la nécessité de récupérer l'autonomie suspendue qu'ont eu lieu les élections régionales. Au début, il n'était pas certain que les partis indépendantistes qui avaient voté la déclaration d'indépendance se présentent, car participer aux élections régionales convoquées par Madrid revenait à reconnaître

explicitement la vacuité de la déclaration d'indépendance. Mais, si les doutes n'ont pas duré, les partis ont cependant décidé de se battre séparément aux élections – l'ERC, le nouveau parti créé par Puigdemont depuis la Belgique, Ensemble pour la Catalogne (JxCat), et la CUP –, tout en faisant figurer dans les listes électorales tous les membres du gouvernement déposé, même les exilés et les emprisonnés<sup>18</sup>.

Les élections se sont tenues dans un climat politique et social assez difficile : Carles Puigdemont, tête de liste de JxCat, résidant en Belgique, la moitié du gouvernement en prison préventive accusée de rébellion, l'autre moitié en Belgique sous mandat d'arrêt européen, et plus de sept cents maires cités à comparaître pour leur soutien au référendum du 1<sup>er</sup> octobre. Du côté des indépendantistes, la campagne a été centrée sur l'idée de récupérer la Généralité, d'instaurer la République et d'en finir avec la mise en œuvre de l'article 155 – le slogan de Carles Puigdemont était : « Pour que le président revienne, il faut voter pour le président. » De l'autre côté, les partis non indépendantistes ont appelé à empêcher une nouvelle victoire indépendantiste.

Les résultats ont été paradoxaux, d'abord par l'énorme participation électorale (79,1 %) : ils sont vraiment représentatifs de la sensibilité politique de la Catalogne, même dans un contexte de délégitimation des élections catalanes convoquées par le gouvernement de l'État. Deuxième paradoxe : au moment le plus clairement en faveur de l'indépendance et alors que la Catalogne a perdu ses institutions,

159

17. Cf. Liesbet Hooghe, Gary N. Marks et Arjan H. Schakel, *The Rise of Regional Authority: A Comparative Study of 42 Democracies*, Londres-New York (N. Y.), Routledge-Taylor & Francis Group, 2010.

18. Rappelons que toutes ces personnes étaient poursuivies par le Tribunal suprême d'Espagne, mais que leurs droits politiques étaient intacts, notamment le droit de vote actif et passif.

un parti clairement unioniste, libéralo-centriste, en accord avec la mise en œuvre de l'article 155 et plutôt favorable à la juridicisation du conflit, est arrivé en tête. C'est la première fois en quarante ans de démocratie que s'impose en Catalogne, en nombre de sièges et de voix, un parti clairement non catalaniste lors d'élections où l'enjeu porte sur la relation entre la Catalogne et l'Espagne bien plus que sur le clivage classique droite / gauche. Ciudadanos a obtenu plus d'un million cent mille voix et 36 sièges, la liste Ensemble pour la Catalogne (le centre-droit du président Puigdemont) plus de neuf cent quarante mille voix et 34 sièges, et la Gauche républicaine de Catalogne près de neuf cent trente mille voix et 32 sièges (voir *tableau 1*). Les autres partis ont connu des résultats très inférieurs à ceux de ces trois-là, notamment le Parti populaire, qui a fait son pire résultat, obtenant seulement 4 députés. Cependant, Ciudadanos n'est pas capable de construire une majorité alternative à la majorité indépendantiste, qui conserve la majorité absolue des sièges (soixante-dix, en ajoutant les quatre députés de la CUP).

Mais les paradoxes ne s'arrêtent pas là. Dans une perspective historique, si l'on analyse les résultats électoraux à partir de la classification des partis catalans en deux blocs en fonction de leur soutien, ou non, à la réalisation de l'indépendance (comme cela a été fait à plusieurs reprises)<sup>19</sup>, une vision alternative à la majorité sociale et politique des indépendantistes émerge assez clairement. Ainsi, on constate qu'en pourcentage de voix

le bloc du « non » à l'indépendance est majoritaire en 2015 et en 2017 (47,9 % et 50,7 %), et qu'il recueille aussi plus de voix à ces élections que le bloc indépendantiste (voir *tableau 2*). La distribution des sièges, du fait de la taille des circonscriptions électorales, joue toujours en faveur des partis nationalistes catalans. En 2015 et 2017, le système électoral favorise les partis indépendantistes en leur octroyant une majorité de députés (72 et 70) sans donc qu'ils aient obtenu la majorité en nombre de voix ni en pourcentage des voix. Toutefois, les résultats nous offrent encore d'autres clés d'interprétation. Si l'on rapporte ceux de chaque parti et bloc au nombre total d'inscrits<sup>20</sup>, on s'aperçoit que le soutien réel des citoyens aux blocs est plus modeste : en 2015, 36,8 % des suffrages se sont portés en faveur des indépendantistes, contre 37,2 % pour les non-indépendantistes, et, en 2017, ils sont à 38,7 % pour les indépendantistes et à 41,5 % pour les non-indépendantistes.

De plus, et pour mieux analyser ces données, les graphiques ci-après montrent l'évolution historique du nombre de sièges (*graphique 1*), puis du nombre de voix par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés (*graphique 2*) et au nombre total d'inscrits (*graphique 3*), par blocs politiques. La conclusion paraît évidente : la majorité indépendantiste aux urnes n'est pas si solide qu'on le croit. La faveur envers les options non indépendantistes ne cesse de croître. Par exemple, le nombre de voix favorables aux options indépendantistes par rapport à l'ensemble des suffrages exprimés depuis 2010 est plutôt

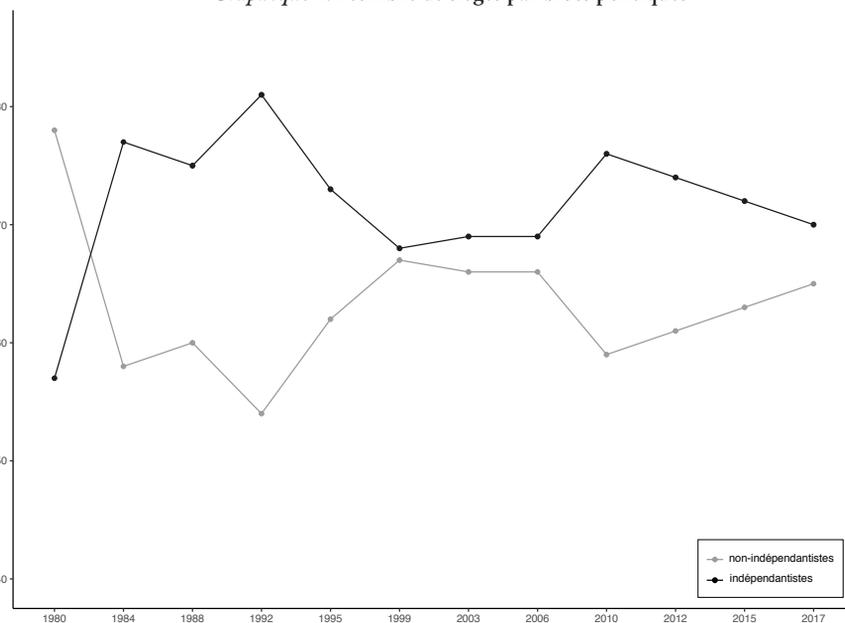
19. Lluís Medir, « La stabilité et la fracture électorale-territoriale en Catalogne : une analyse historico-empirique », *Revue Miroirs*, n° 1, 2014, p. 114-147 ; disponible sur [Revue-Miroirs.fr](http://Revue-Miroirs.fr).

20. C'est un calcul qui permet de surmonter les effets des régulations électorales, parce qu'il s'agit de diviser le nombre de voix obtenues pour chaque parti ou bloc par le nombre total d'électeurs.

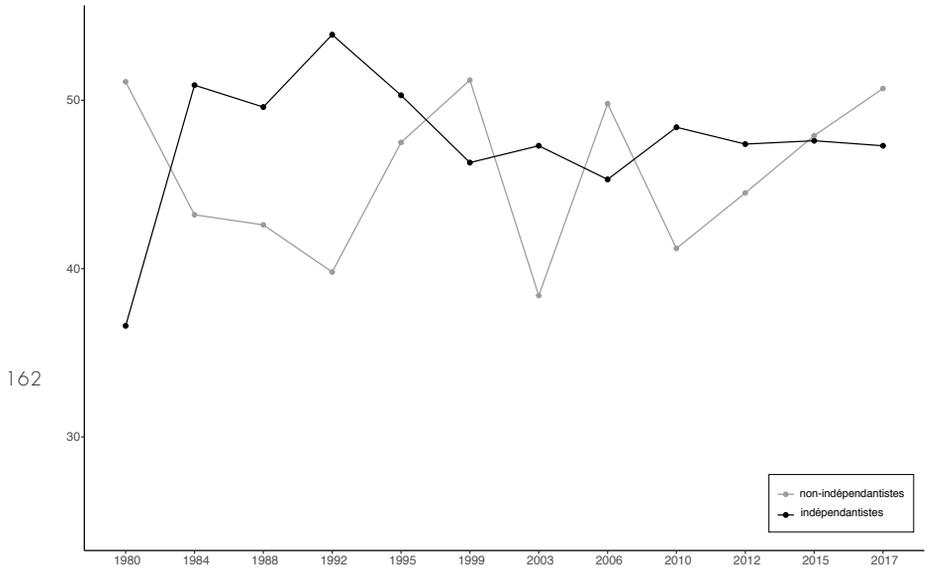
Tableau 2. Résultats électoraux par blocs politiques (indépendantiste et non indépendantiste)

Année	Particip. (%)	Inscrits	Voix. indép	Voix non indép.	Voix indép. (%)	Voix (%) non indép.	Inscrits indép. (%)	Inscrits non indép. (%)	Sièges ( indép.)	Sièges (non indép.)
1980	61,30	4 432 776	993 814	1 473 303	36,60	51,10	22,42	33,24	57	78
1984	64,40	4 494 340	1 473 672	1 248 463	50,90	43,20	32,79	27,78	77	58
1988	59,40	4 550 969	1 344 161	1 258 631	49,60	42,60	29,54	27,66	75	60
1992	54,90	4 816 375	1 431 599	1 057 877	53,90	39,80	29,72	21,96	81	54
1995	63,60	5 029 554	1 625 938	1 537 096	50,30	47,50	32,33	30,56	73	62
1999	59,20	5 206 419	1 449 593	1 603 459	46,30	51,20	27,84	30,80	68	67
2003	62,50	5 207 420	1 568 749	1 666 116	47,30	38,40	30,13	32,00	69	66
2006	56,00	5 212 423	1 352 111	1 484 928	45,30	49,80	25,94	28,49	69	66
2010	58,80	5 229 873	1 524 924	1 299 287	48,40	41,20	29,16	24,84	76	59
2012	67,80	5 257 351	1 736 900	1 631 100	47,40	44,50	33,04	31,03	74	61
2015	74,90	5 314 788	1 954 756	1 976 453	47,60	47,90	36,78	37,19	72	63
2017	79,09	5 328 061	2 063 361	2 212 871	47,30	50,70	38,73	41,53	70	65

Graphique 1. Nombre de sièges par blocs politiques

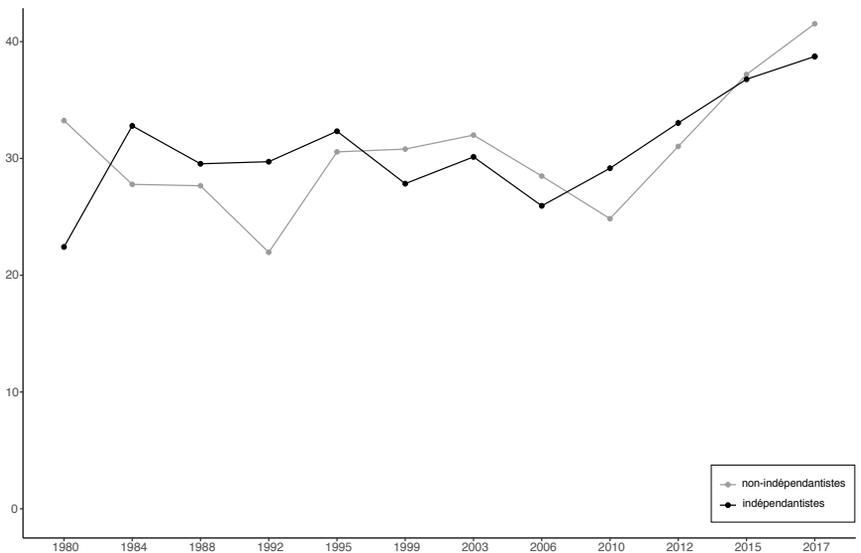


**Graphique 2. Nombre de voix sur l'ensemble des voix exprimées, par blocs politiques (en %)**



162

**Graphique 3. Nombre de voix sur le nombre total d'inscrits, par blocs politiques (en %)**



stable, tandis que ce ratio, pour le bloc non indépendantiste, passe de 41,2 % à 50,7 % en sept ans. De même, le nombre de voix en faveur des non-indépendantistes par rapport au nombre total d'inscrits passe de 24,5 % en 2010 à 41,5 % en 2017, soit 17 points de plus, alors que les indépendantistes, en comparaison, ne gagnent que 9,6 points sur la même période. Et si l'on regarde maintenant l'évolution du nombre de députés, elle est lente mais constamment en baisse pour les majorités indépendantistes et en lente augmentation pour l'autre bloc.

Dans une perspective similaire, les données de l'institut public d'enquêtes de la Généralité montrent qu'il s'agit des pires résultats pour le « oui » dans un référendum hypothétique (40,8 %), tandis que le « non » obtient ses meilleurs résultats (53,9 %) depuis 2014 ; elles révèlent aussi une montée de la faveur envers « la Catalogne comme communauté autonome de l'Espagne » (36,3 %), qui dépasse, pour la première fois depuis 2012, celle envers l'idée de « devenir un État indépendant » (32,9 %) <sup>21</sup>. Le changement observé est donc indéniable, mais il s'agit apparemment plus d'une évolution du système des partis (des dynamiques intra-blocs partisans) que d'un changement radical du comportement électoral général de la population <sup>22</sup>. Cependant, avec une polarisation si extrême, une légère modification du taux d'abstention dans l'un des deux blocs pourrait avoir des conséquences très importantes sur l'issue d'un prochain scrutin.

## COMMENT ENVISAGER LA SUITE ?

Jordi Capo Giol, dans un article sur le comportement électoral de l'Espagne dans cette même revue, observait déjà en 2008 que « la particularité électorale espagnole est cette continuité de la présence de partis nationalistes et régionalistes, qui stimulent une polémique jamais refermée sur la structure territoriale de l'État <sup>23</sup> ».

Le conflit se cristallise autour de l'attente de la sécession d'une partie d'un territoire de l'État de façon unilatérale, provoquant une collision sociale et un affrontement de différentes sources de légitimité. À défaut d'une entente politique, l'État se défend avec les ressources dont il dispose, à l'exception de l'armée. Il faut toujours avoir à l'esprit que, dans le cas qui nous occupe, la disproportion en termes de pouvoir (politique, économique) entre une région et l'État central est énorme. De ce fait, on constate la gravité – voire l'inconscience – des décisions catalanes unilatérales, mais aussi l'irresponsable abandon politique du gouvernement espagnol.

À la mi-avril 2018, rien n'est encore clair en Catalogne et en Espagne. La juridicisation du conflit, qui échappe déjà au contrôle du gouvernement espagnol, a eu pour conséquence que plusieurs candidats à la présidence de la Généralité n'ont pas pu se rendre au Parlement catalan pour être investis. Certes, la majorité indépendantiste n'a proposé que des candidats qui sont en exil ou emprisonnés. Au risque d'empêcher le retour de l'autonomie et le fonctionnement normal du système

163

21. Centre d'Estudis d'Opinió, janvier 2018.

22. Lluís Medir, « La stabilité et la fracture électorale-territoriale en Catalogne... », art. cité ; Aina Gallego, « La estabilidad del voto dual en Cataluña », *ElDiario.es*, 1<sup>er</sup> mars 2017.

23. « Les élections en Espagne : continuité et changements », *Pouvoirs*, n° 124, janvier 2008, p. 62.

institutionnel, la majorité indépendantiste a placé l'État de droit en Espagne dans une impasse. En effet, puisqu'ils n'ont pas encore été jugés, tous les emprisonnés et les députés hors du territoire espagnol ou en prison conservent l'ensemble de leurs droits politiques. Cependant, le juge d'instruction allègue du risque de fuite et de réitération délictuelle pour ne pas autoriser leur libération, dans l'attente d'un procès, et encore moins une investiture en tant que président de la Généralité<sup>24</sup>. En outre, l'accusation de rébellion semble très peu pertinente, parce qu'elle suppose une violence (physique, à l'occasion d'un soulèvement) qui n'a pas eu lieu. De ce fait, le processus pénal subi par les leaders indépendantistes apparaît comme une sorte de droit d'exception, qui rappelle trop vivement l'usage des normes juridiques d'un état d'exception non déclaré. La négation du dialogue et de la politique fait de l'ordre juridique le seul instrument permettant de répondre à un problème qui, en grande partie, lui échappe. Enfin, cette stratégie de juridicisation est gravement remise en cause par le fait que les magistrats du Schleswig-Holstein, dans un premier temps, ont bien retenu l'argument de l'absence de violence physique pour refuser l'inculpation pour rébellion de Carles Puigdemont.

Cette qualification des faits génère également des doutes très forts en Espagne même. Néanmoins, il est clair que cette démarche, projet exclusif de la majorité indépendantiste au gouvernement, constitue à la fois une violation des droits des minorités

politiques et, comme l'écrit Eduard Roig Molés<sup>25</sup>, une utilisation des institutions représentatives catalanes pour agir contre l'ordre constitutionnel.

En tout cas, la déclaration unilatérale d'indépendance a mis en évidence l'absence de reconnaissance des nations diverses à l'intérieur de l'Espagne. Ces événements ont généré, selon Ignacio Sánchez-Cuenca<sup>26</sup>, un repli nationaliste espagnol qui mine l'État de droit libéral tout en renforçant la centralisation des structures étatiques et la dégradation de la qualité démocratique de l'Espagne dans son ensemble. Désormais, une partie de la Catalogne considère qu'elle vit dans une démocratie très faible – voire une démocratie exclusivement procédurale – à cause de l'ampleur de la répression judiciaire, alors que le gouvernement espagnol ne pilote pas réellement le processus et n'est plus capable d'offrir une réponse en termes d'intégration.

\*

Six mois après la déclaration d'indépendance, on peut se demander si cette dernière n'est pas simplement le fruit d'un mauvais calcul des indépendantistes face au mur politiquement irresponsable du gouvernement espagnol. La tactique consistant à recourir à la tension politico-sociale pour forcer un changement institutionnel est allée si loin qu'elle a montré qu'un parlement est faible dès lors qu'une « simple » majorité absolue agit sans qu'il lui soit donné de limites ;

24. Le comité des droits de l'homme des Nations unies a considéré comme recevable la plainte de Jordi Sánchez contre le Tribunal suprême pour atteinte à ses droits politiques. L'objectif de faire grossir le dossier judiciaire contre l'Espagne semble atteint.

25. « El delito de rebelión como ruptura constitucional », AgendaPublica.ElPeriodico.com, 22 mars 2018.

26. *La Confusión nacional. La democracia española ante la crisis catalana*, Madrid, La Catarata, 2018.

que les instruments constitutionnels de coercition ont permis d'effacer toute autonomie politique en vingt-quatre heures; que l'administration catalane, une fois mise sous tutelle, fonctionne comme n'importe quelle administration publique; que la justice, indépendante et autonome, peut altérer la volonté d'un parlement assez facilement; qu'à côté d'une forte contestation sociale très visible dans la rue, la moitié des citoyens catalans se disent non-indépendantistes; et qu'il est apparu aussi une sorte d'acceptation sociale tacite de

l'utilisation de l'article 155 de la Constitution, donc des emprisonnements et de la fracture sociale.

Quoi qu'il en soit, la tension, la division et les répercussions des événements des 6-7 septembre et des 1<sup>er</sup> et 27 octobre ainsi que celles des élections du 21 décembre influenceront le devenir de plusieurs générations. La capacité à trouver (voire à imposer) une solution va marquer l'évolution constitutionnelle future de l'Espagne. La question à ce jour demeure de savoir dans quel sens<sup>27</sup>.

---

27. Je tiens à remercier mes collègues Pere Vilanova et Jaume Magre pour leur avis et leur soutien.



---

PIERRE ASTIÉ  
DOMINIQUE BREILLAT  
CÉLINE LAGEOT\*

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER – 31 MARS 2018)

167

### AFRIQUE DU SUD

14-15 février 2018. **Président de la République. Mpumalanga.** Assailli par de nombreux scandales et ayant perdu le soutien du Congrès national africain (ANC), Jacob Zuma, 75 ans, au pouvoir depuis le 9 mai 2009, est contraint à la démission le 14 février. Poussé par son parti depuis le 4 février, il s’y opposait. Mais, dans la nuit du 12 au 13 février, le conseil exécutif de l’ANC décide de « rappeler » Jacob Zuma. C’est une procédure qu’a connue Thabo Mbeki en 2008, sur l’initiative de Jacob Zuma devenu président de l’ANC le 18 décembre 2007. Devant la menace d’une motion de censure Jacob Zuma se résigne.

Cyril Ramaphosa, vice-président depuis le 25 mai 2014 et élu le 18 décembre à la tête de l’ANC, devient président par intérim et, le 15 février, est élu sans opposition à la tête de l’État. Âgé de 65 ans, Premier ministre du Mpumalanga, ancien syndicaliste,

ancien homme d’affaires, particulièrement proche de Nelson Mandela, qui aurait souhaité en faire son successeur – mais l’ANC avait préféré Thabo Mbeki –, il est devenu l’un des hommes les plus riches d’Afrique du Sud. Il devra restaurer la crédibilité de l’ANC.

Le 16 mars, le parquet général annonce relancer des poursuites contre Jacob Zuma dans le cadre d’un contrat d’armement conclu en 1999 avec la firme française Thalès.

### ALLEMAGNE

14 mars 2018. **Gouvernement.** Le 12 janvier, l’Union chrétienne-démocrate-Union chrétienne sociale (CDU-CSU) et le Parti social-démocrate (SPD) parviennent à un accord afin de constituer un gouvernement. Le 21 janvier, les militants du SPD, en congrès, se prononcent en faveur de cette nouvelle « grande coalition » par 362 voix contre 279 et 1 abstention,

---

\* Centre d’études sur la coopération juridique internationale–Université de Poitiers (CECOJI-UP) – EA 7353.

révélant les divisions du parti. Le 7 février, la CDU-CSU et le SPD annoncent la conclusion d'un accord de principe, un « contrat de coalition » étant finalement approuvé, mais les militants du SPD doivent encore le valider. Afin de faciliter la décision, Martin Schulz, 62 ans, président du SPD, renonce le 9 février à entrer dans le gouvernement. C'était pourtant sa volonté jusqu'alors, et cela avait suscité des remous puisqu'il avait auparavant déclaré ne pas vouloir siéger dans un gouvernement dirigé par Angela Merkel. La CDU se prononce lors d'un congrès extraordinaire à Berlin le 26 février et le SPD consulte ses 463 723 membres du 20 février au 2 mars.

Le 13 février, Martin Schulz quitte ses fonctions de président du SPD, qu'il occupait depuis le 19 mars 2017. L'intérim est assuré, contrairement au souhait de Martin Schulz, par Olaf Scholz, 59 ans, maire de Hambourg depuis le 7 mars 2011, et Andrea Nahles, 47 ans, présidente du groupe SPD au Bundestag, ancienne ministre du Travail, qui fait partie de l'aile gauche du parti, devrait lui succéder au congrès de Wiesbaden, le 22 avril.

La relève s'organise aussi, mais en principe à plus longue échéance à la CDU. Le 19 février, Angela Merkel désigne sa nouvelle numéro deux, la ministre-présidente de Sarre, Annegret Kramp-Karrenbauer, 55 ans, catholique pratiquante. Cette désignation en tant que secrétaire générale de la CDU, succédant à Peter Tauber, 43 ans, qui occupait cette fonction depuis le 16 décembre 2013 et qui part pour des raisons de santé, est entérinée par 98 % des délégués le 26 février lors d'un congrès extraordinaire de la CDU, qui accepte également le contrat de coalition avec 97 % des voix. Angela Merkel promet une nouvelle génération et des militants plus à droite.

Le 14 mars, le Bundestag réélit à bulletin secret Angela Merkel comme chancelière par 364 voix contre 315. Certes, la majorité requise était de 355, mais il manque 35 suffrages à sa majorité théorique de 399 députés CDU-CSU et SPD. Elle est alors nommée par le président fédéral et entre en fonction. Ensuite, le nouveau cabinet est nommé. Le SPD obtient six ministères importants, avec trois hommes et trois femmes. Heiko Maas, 51 ans, SPD, ministre de la Justice sortant, va aux Affaires étrangères et succède à Sigmar Gabriel, 58 ans, SPD, qui quitte le gouvernement. Olaf Scholz remplace le conservateur Wolfgang Schäuble, devenu président du Bundestag, aux Finances. Le Bavarois Horst Seehofer, CSU, ministre-président de Bavière, très conservateur, va au ministère de l'Intérieur et de la *Heimat* (« pays natal »), nouvelle dénomination suspecte. Jens Spahn, 37 ans, CDU, adversaire d'Angela Merkel, provocateur, très conservateur, hostile aux réfugiés, devient ministre de la Santé. Ursula von der Leyen conserve la Défense. Julia Klöckner, 45 ans, CDU, est ministre de l'Agriculture ; plus conservatrice, elle semble aussi pouvoir succéder à Angela Merkel.

Parmi les membres du gouvernement, la nomination de Jörg Kukies, 50 ans, un des plus hauts dirigeants de la banque Goldman Sachs, en tant que secrétaire d'État chargé de l'Europe et des marchés financiers inquiète.

Fidèle à la tradition, Angela Merkel effectue son premier déplacement après son élection à Paris, le 16 mars.

Le 21 mars, Angela Merkel présente son discours de politique générale, mettant l'accent sur la gestion de la crise migratoire et la cohésion sociale.

## ARABIE SAOUDITE

12, 18, 22 et 27 février 2018. **Femmes. Société. Gouvernement.** Le 12 janvier, pour la première fois, des femmes assistent à un match de football.

Le 18 février, le gouvernement déclare que désormais les femmes saoudiennes peuvent créer leur propre entreprise sans solliciter le consentement d'un tuteur masculin (époux, père, frère...).

Le 22 février, l'Arabie saoudite annonce vouloir investir 64 milliards de dollars pendant dix ans dans le divertissement, à travers des cinémas et un opéra. On semble loin du rigorisme wahhabite.

Le 27 février, le roi Salmane procède à des nominations, faisant monter de jeunes dirigeants et procédant à une refonte de la hiérarchie militaire. Les principaux commandants militaires sont remplacés sur « recommandation » du prince héritier. Une femme, Tamadar ben Yousef al-Ramah, est nommée au gouvernement comme vice-ministre du Travail et du Développement social. Elle n'est pas la première femme ministre : en 2009, Nora al-Fayez avait été nommée vice-ministre de l'Éducation.

## BRÉSIL

24 janvier et 6 mars 2018. **Ancien président.** Alors qu'il est le favori de la prochaine élection présidentielle d'octobre, l'ancien président Luiz Inácio Lula da Silva, dit Lula, 72 ans, Parti des travailleurs, au pouvoir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 au 1<sup>er</sup> janvier 2011, pourrait connaître la prison. Condamné le 12 juillet 2017 dans le scandale Petrobras à neuf ans et six mois de prison pour corruption passive et blanchiment d'argent à propos d'un appartement au bord de la mer, sa peine est portée à douze ans et un mois de prison en seconde instance, le

24 janvier 2018. Pourtant, le lendemain, il est désigné comme candidat du Parti des travailleurs à l'élection présidentielle de 2018.

Un nouveau recours a été rejeté, le 6 mars, à l'unanimité par les magistrats du Tribunal supérieur de justice.

## CHINE (RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE)

25 février et 17 mars 2018. **Président. Parti communiste.** Le 25 février, le Parti communiste se prononce en faveur de la suppression de la limite constitutionnelle de deux mandats consécutifs de cinq ans pour le président de la République populaire, ce qui permettra à Xi Jinping, 64 ans, secrétaire général du Parti communiste et chef des armées, au pouvoir depuis 2013, de rester au pouvoir au-delà de 2023, et peut-être à vie. Le comité central propose également d'inclure « la pensée Xi Jinping » dans la Constitution, ainsi que « le rôle dirigeant » du Parti communiste. Le 11 mars, le Parlement approuve la modification de la Constitution à bulletin secret par 2 958 voix contre 2 et 3 absentions. La majorité requise était les deux tiers.

Le 17 mars, le Parlement réélit Xi Jinping comme président à l'unanimité des 2 970 voix et élit Wang Qishan, 69 ans, acteur majeur de la lutte anticorruption, comme vice-président par 2 969 voix contre 1. Atteint par la limite d'âge, celui-ci avait dû se retirer le 25 octobre 2017 du comité permanent du bureau politique du Parti communiste. Le 18 mars, le Parlement réélit Li Keqiang, 62 ans, en fonction depuis le 15 mars 2013, comme Premier ministre par 2 964 voix contre 2. Le 19 mars, le nouveau cabinet est approuvé.

## CORÉE DU NORD

Février-mars 2018. **Corée du Sud. États-Unis. Japon. Chine.** Présente aux Jeux olympiques d'hiver de Pyeongchang, en Corée du Sud, Kim Yo-jong, sœur cadette du président Kim Jong-un, transmet au président sud-coréen, Moon Jae-in, une invitation à se rendre à Pyongyang.

Les deux délégations coréennes défilent sous un seul drapeau qui représente le territoire de la Corée unifiée en bleu sur fond blanc.

170 Le 23 février, les États-Unis décident les « sanctions les plus lourdes jamais imposées contre un pays », avec une nouvelle interdiction de commercer avec plus de cinquante sociétés de transport maritime qui aideraient la Corée du Nord à contourner les sanctions des Nations unies.

Le 5 mars, une délégation de dix fonctionnaires, dont le chef du renseignement de Corée du Sud, se rend en Corée du Nord pour discuter des moyens de favoriser le dialogue. La délégation se rendra ensuite à Washington. Une rencontre des deux leaders coréens devrait avoir lieu fin avril.

Le 8 mars, le conseiller à la sécurité nationale sud-coréen, venu informer le président Trump, déclare avoir transmis à ce dernier une invitation orale et qu'il l'a acceptée.

Le Japon, ne voulant pas être exclu d'éventuelles négociations, tente d'organiser un sommet entre Shinzō Abe et Kim Jong-un.

Pour la première fois, la Corée du Nord envoie une délégation aux Jeux paralympiques de Pyeongchang. La Suède semble jouer un rôle d'intermédiaire.

Kim Jong-un vient à Pékin du 26 au 27 mars. C'est son premier voyage à l'étranger depuis son accession au pouvoir en 2011.

## CORÉE DU SUD

22 mars 2018. **Anciens présidents. Corruption.** Président de la Corée du Sud du 25 février 2008 au 2 février 2013, ancien maire de Séoul, homme d'affaires, Lee Myung-bak, 76 ans, conservateur, est arrêté le 22 mars et accusé de corruption, de détournement de fonds, d'abus de pouvoir, de dissimulation de documents officiels et d'infraction à la loi électorale. Il aurait touché 11 milliards de won (8,2 millions d'euros), versés par divers groupes industriels et le service de renseignement national. Il rejoint en prison Park Geun-hye – incarcérée depuis le 30 mars 2017 –, qui lui avait succédé à la tête de l'État.

## CUBA

11 mars 2018. **Élections législatives.** 605 candidats sont élus par les Cubains de plus de 16 ans. S'il n'y avait pas d'opposition, les électeurs pouvaient cependant rayer les noms de candidats sur les listes présentées par l'Union des jeunes communistes, le Parti communiste et la Centrale des travailleurs de Cuba. La participation a été de 82,9 %. On notera que la nouvelle Assemblée nationale du pouvoir populaire compte 53,22 % de femmes.

Le 19 avril, le nouveau parlement élira le président, le vice-président et le secrétaire de l'Assemblée nationale ainsi que les membres du Conseil d'État, son président et ses vice-présidents.

## ÉGYPTE

26-28 mars 2018. **Élection présidentielle.** Ancien chef d'état-major, le général Sami Hafez Annan, 70 ans, est arrêté le 23 janvier, trois jours après l'annonce de sa candidature. Son conseiller aux

droits de l'homme, Hicham Geneina, est arrêté le 13 février. En 2016, il avait été démis de l'Autorité de contrôle des comptes publics, après avoir chiffré le coût de la corruption publique.

Le 24 janvier, Khaled Ali, avocat de gauche, candidat ayant obtenu 0,58 % des voix à l'élection présidentielle de 2012, renonce à poser sa candidature en raison de l'arrestation de militants et de délais brefs pour les parrainages.

Le 14 février, Abdel Moneim Aboul Foutouh, candidat en 2012, ancien dirigeant des Frères musulmans, est arrêté. Ses avoirs sont saisis.

Le président Abdel Fattah al-Sissi, 63 ans, organisateur du coup d'État militaire contre le président islamiste Mohamed Morsi le 3 juillet 2013 et occupant la fonction de président de la République depuis le 8 juin 2014, sans véritable adversaire puisque les affiches de l'autre candidat, Moussa Mostafa Moussa, 65 ans, architecte, Parti al-Ghad, centriste, libéral et laïc, proclamaient un soutien au président sortant, est élu avec 97,1 % des voix. Mais la participation n'a été que de 41,1 %.

*Élection présidentielle en Égypte*

171

Inscrits	59078138	
Votants	24254152	(41,05 %)
Blancs et nuls	1762231	
Suffrages exprimés	22491921	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Abdel Fattah al-Sissi, indépendant	21 835 387	97,08 %
Moussa Mostafa Moussa, Parti al-Ghad	656 534	2,92 %

ÉQUATEUR

4 février 2018. **Référendum. Mandat présidentiel.** Les Équatoriens sont appelés à se prononcer sur sept questions, dont cinq réformant la Constitution. La consultation vise surtout à empêcher le retour au pouvoir du président Rafael Correa, que le président Moreno a remplacé le 24 mai 2017.

Les électeurs se prononcent favorablement sur les amendements constitutionnels portant sur la lutte contre la corruption, la limitation du nombre des mandats présidentiels (interdisant notamment la candidature d'un président qui a déjà effectué deux mandats), la réforme des conseils

citoyens, la suppression de la prescription pour les crimes sexuels contre les enfants et adolescents, l'interdiction de la prospection minière dans les territoires protégés, les zones intangibles et les centres urbains. Sont également approuvées l'annulation de la loi organique empêchant la spéculation sur le foncier et les capitaux, et l'extension des zones intangibles dans le parc national Yasuní.

Le « oui » l'emporte à plus de 60 % sur les sept questions.

ESPAGNE

Janvier-mars 2018. **Catalogne.** L'ancien vice-président Oriol Junqueras i Vies est maintenu en détention provisoire,

le 5 janvier, en raison d'un « risque de récidive ».

Le nouveau Parlement catalan se réunit pour la première fois le 17 janvier, en l'absence de Carles Puigdemont. Roger Torrent i Ramió, 38 ans, Gauche républicaine de Catalogne, indépendantiste, est élu au second tour président du Parlement. Le 27 janvier, le Tribunal constitutionnel juge que Carles Puigdemont ne peut être investi à distance à la présidence de la Catalogne. En conséquence, le 31 janvier, le Parlement repousse l'investiture. Le nom d'Elsa Artadi, bras droit de Carles Puigdemont, porte-parole d'Ensemble pour la Catalogne, économiste, 41 ans, est avancé.

172

Le 13 février, le Parlement catalan annonce qu'il va saisir la Cour européenne des droits de l'homme afin de lui demander « de garantir les droits politiques et, concrètement, le droit à la participation politique de Carles Puigdemont », qui ne peut être candidat.

Élue du parti Candidature d'unité populaire, extrême gauche, Anna Gabriel i Sabaté, 42 ans, s'exile en Suisse pour échapper à une éventuelle incarcération.

Le 1<sup>er</sup> mars, le Parlement catalan adopte une motion dénonçant la « dérive autoritaire » de l'État espagnol et défendant la « légitimité » de Carles Puigdemont. Cependant, Carles Puigdemont décide le 1<sup>er</sup> mars de renoncer à se présenter à la présidence. Mais le successeur qu'il propose, Jordi Sánchez i Picanyol, 52 ans, est en détention préventive... Le 9 mars, un juge refuse la libération de Jordi Sánchez, évoquant « des risques de récidive » à la suite de l'émission d'un mandat d'arrêt le 21 février.

Le 22 mars, le Parlement échoue à élire un président de la Généralité. Seul candidat, Jordi Turull i Negre, 51 ans, Parti démocrate européen catalan, proche de Carles Puigdemont, obtient 64 voix contre

65 qui lui sont hostiles. Une majorité absolue de 68 voix était requise au premier tour. Les quatre membres de Candidature d'unité populaire se sont abstenus. Un second tour est prévu le 24 mars pour lequel la majorité relative suffit, mais il est finalement annulé car Turull est arrêté – arrestation en lien avec la déclaration d'indépendance de 2017.

Le 23 mars, cinq dirigeants indépendantistes sont placés en détention provisoire par le juge enquêtant sur la tentative de sécession en octobre, dont Jordi Turull, Carme Forcadell i Lluís, ancienne présidente du Parlement, et trois anciens ministres. Ils rejoignent quatre autres dirigeants emprisonnés depuis plusieurs mois, et six sont à l'étranger pour échapper aux poursuites.

Le 25 mars, Carles Puigdemont est arrêté en Allemagne à la frontière danoise, alors qu'il revenait de Finlande dans une voiture belge, surveillée par les services secrets espagnols.

## ÉTATS-UNIS

Janvier-mars 2018. **Président.** *Le Feu et la Fureur*, ouvrage de Michael Wolff sur les coulisses de la Maison Blanche sous Donald Trump, est publié en France le 22 février aux éditions Robert Laffont.

L'avocat de Donald Trump, Michel Cohen, dit avoir versé 130 000 dollars à Stephanie Clifford, actrice du cinéma pornographique ayant affirmé au *New York Times* avoir eu une relation sexuelle avec le président américain. L'actrice porte plainte contre Donald Trump pour tenter de faire invalider la clause de confidentialité qu'elle a signée avec lui.

Janvier-mars 2018. **Cabinet.** FBI. CIA. En un peu plus de quatorze mois, 43 % des principaux postes de la Maison Blanche ont changé de titulaire.

Le 24 janvier, le Sénat confirme Alex Michael Azar II, républicain, 50 ans, comme secrétaire à la Santé et aux Services humains par 55 voix contre 43 ; ce dernier entre en fonction le 29 janvier, succédant à Eric Hargan, 49 ans, républicain, après l'intérim de Don Wright, médecin, républicain, le poste étant vacant depuis le 29 septembre 2017 du fait de la démission de Tom Price, 63 ans, médecin, républicain, à ce poste depuis le 10 février 2017.

Le 29 janvier, Andrew McCabe, directeur adjoint du FBI depuis le 1<sup>er</sup> février 2016, démissionne à la suite des critiques du président Trump. Il avait assuré l'intérim à la tête du FBI du 9 mai au 2 août 2017, après le limogeage de James Comey par Donald Trump. Mesquinerie présidentielle, il est limogé de la police fédérale américaine le 16 mars, soit deux jours avant son cinquantième anniversaire, sur initiative de Donald Trump afin qu'il n'ait pas une retraite complète.

Le 7 février, Rob Porter, 40 ans, secrétaire du personnel de la Maison Blanche depuis le 20 janvier 2017, accusé de violences conjugales par ses deux ex-épouses, démissionne.

Gendre de Donald Trump et influent conseiller, Jared Kushner, 37 ans, se voit retirer le 27 février l'accréditation qui lui permettait d'accéder à toutes les informations classifiées. Cela pourrait rendre difficile sa mission sur la paix au Proche-Orient.

Proche conseillère de Donald Trump, Hope Hicks, 29 ans, ancien mannequin, directrice de la communication, démissionne le 28 février après son audition à huis clos par le Congrès dans le cadre de l'affaire russe. Elle a reconnu que son travail l'aurait conduite à des « mensonges innocents ».

Principal conseiller économique de Donald Trump depuis le 20 janvier 2017,

ancien responsable de la banque Goldman Sachs, modéré, Gary Cohn, 57 ans, démissionne le 6 mars, faute d'avoir pu infléchir le virage protectionniste.

Le 13 mars, Donald Trump propose Mike Pompeo, 54 ans, directeur de la CIA, ultraconservateur, sans expérience des affaires étrangères, souvent provocateur, pour remplacer Rex Tillerson, 66 ans, secrétaire d'État, en fonction depuis le 1<sup>er</sup> février 2017 et qui était en désaccord avec Donald Trump sur de nombreux points. Tillerson apprend la fin de ses fonctions par un tweet du Président vantant les qualités de Mike Pompeo... Il quitte ses fonctions le 31 mars. Gina Haspel, 61 ans, directrice adjointe, qui aurait dirigé une prison secrète près de Bangkok où les détenus étaient torturés, remplace Mike Pompeo en tant que directeur de la CIA.

Conseiller à la sécurité intérieure du président Trump depuis le 20 février 2017, Herbert Raymond McMaster, 55 ans, lieutenant général des forces armées, en désaccord sur le traité avec l'Iran et l'accord de Paris sur le climat, critique sur l'ingérence russe, hostile à l'escalade en Corée du Nord et aux droits de douane sur les importations d'aluminium et d'acier, est limogé à la suite des propos qu'il a tenus à la conférence de Munich sur la sécurité du 16 au 18 février 2018. John Bolton, ancien ambassadeur aux Nations unies, lui succède le 22 mars. C'est un faucon.

31 janvier 2018. **Discours sur l'état de l'Union.** Donald Trump prononce son premier discours sur l'état de l'Union devant le Congrès, pendant quatre-vingts minutes. Son ton est plus conciliant, et il fait des appels à l'unité. Sur la question des migrants, il veut se montrer ouvert vis-à-vis des *dreamers*, mais en échange de restrictions fortes sur l'immigration.

Il propose un plan ambitieux de 1 500 milliards de dollars pour les infrastructures du pays. Sur le plan de la sécurité, il demande une augmentation du budget de la Défense et maintient la prison de Guantánamo.

14 février 2018. **Armes.** Dix-sept jeunes sont tués dans le lycée Marjory-Stoneman-Douglas de Parkland, près de Miami, avec un fusil semi-automatique AR-15, par un élève de 19 ans qui venait d'être renvoyé. C'est le dix-huitième événement impliquant une arme à feu dans une école en 2018 et le deux-cent-quatre-vingt-onzième depuis 2013 !

174 Le président Trump se contente d'adresser ses « prières » aux victimes et insiste sur les problèmes mentaux du tueur. Il se résout enfin le 19 février à déclarer qu'il soutient le projet de loi des sénateurs Chris Murphy (démocrate) et John Cornyn (républicain) présenté en novembre et qui vise à s'assurer que le fichier national consulté par les armuriers contient bien les casiers judiciaires de leurs clients. Le 21 février, il reçoit les familles des victimes à la Maison Blanche et promet des « mesures fortes », évoquant la possibilité d'armer les enseignants ! Mais on apprend qu'un policier armé se trouvait dans le lycée au moment de la fusillade, sans pour autant qu'il intervienne. Le président Trump va jusqu'à déclarer qu'il n'aurait pas hésité à se précipiter dans le lycée pour arrêter la fusillade ! Toutefois, de façon surprenante, lors d'une rencontre avec des élus démocrates et républicains retransmise en direct, Donald Trump soutient, le 28 février, des mesures de contrôle bien plus strictes que celles envisagées par les républicains.

Le FBI admet avoir été alerté en septembre 2017, à la suite d'un commentaire sur YouTube du tueur, Nikolas Cruz. Il s'entraînait au tir avec un groupe suprématiste.

Le 17 février, Emma González, rescapée de la tuerie, répond à Donald Trump, dans un discours courageux et rempli d'émotion, en lui demandant notamment combien il avait reçu de la Nation Rifle Association (NRA) pour sa campagne.

La plupart des entreprises coupent leurs liens avec la NRA, qui est vivement mise en cause. Le 23 février, Rick Scott, gouverneur républicain de Floride, demande que soit porté à 21 ans l'âge minimal pour acheter une arme. Donald Trump reçoit Wayne LaPierre, directeur général de la NRA depuis 1991. Le Président estime le 1<sup>er</sup> mars qu'« il faut faire quelque chose ». Pourtant, l'âge minimal pour détenir une arme à feu est maintenu à 18 ans alors qu'on pensait qu'il serait relevé. La mesure majeure du plan dévoilé par le conseiller de presse de Donald Trump le 11 mars est le financement d'une « formation rigoureuse aux armes à feu » pour le personnel scolaire « qualifié », sur la base du volontariat. Le plan prévoit de « réfléchir » à un éventuel relèvement de l'âge minimal requis. La NRA n'a pas à s'inquiéter !

Le 13 mars, un enseignant policier réserviste tire avec une arme semi-automatique en visant le plafond de la salle de classe lors d'un cours sur la sécurité en Californie et blesse trois élèves, montrant la stupidité de la proposition de Donald Trump visant à armer les enseignants.

Le 14 mars, des milliers d'élèves sortent de leur établissement pendant dix-sept minutes pour rendre hommage aux dix-sept victimes de Parkland, voulant ainsi maintenir la pression sur le Congrès.

Le 24 mars, les lycéens rescapés de la fusillade se réunissent pour réclamer une loi plus dure. Plus d'un million de personnes, dont huit cent mille à Washington, descendent dans les rues de huit cents villes américaines pour manifester contre les armes à feu. C'est un record.

Le pape François adresse un message fort de soutien.

7 février 2018. **Infrastructures. Budget.** Le 19 janvier, le Sénat ne parvient pas à voter une extension du budget fédéral, ce qui conduit à une fermeture partielle (*shutdown*) des services de l'État. Le précédent *shutdown* avait eu lieu en octobre 2013. Le 22 janvier, les démocrates renoncent à bloquer le budget.

Depuis septembre, le Congrès a voté trois fois des textes de financement provisoire, le troisième expirant le 19 janvier. Un accord intervient au Sénat le 7 février en raison d'une nouvelle menace de *shutdown* pour le 8 février, les démocrates obtenant des avancées en matière sociale.

22 février 2018. **Peine de mort.** Pour la première fois, le gouverneur du Texas, Greg Abbott, commue une peine de mort, en faveur de Bart Whitaker, qui avait planifié l'assassinat de sa famille. Fervent chrétien, le père du condamné rescapé de la tentative d'assassinat militait pour le pardon de son fils.

Le président Trump, en visite à Manchester, dans le New Hampshire, déclare le 19 mars vouloir la peine de mort pour certains trafiquants de drogue.

26 mars 2018. **Ségrégation raciale. Cour suprême.** Tous les juristes connaissent son nom de famille : Linda Brown est décédée à 76 ans le 25 mars à Topeka, capitale du Kansas. En 1951, son père, Oliver Brown, avait voulu inscrire dans une école de Topeka proche de son domicile et réservée aux blancs, sa fille Linda, qui avait alors 9 ans. Cette dernière avait été refusée en raison de la couleur de sa peau et forcée d'aller dans une école pour noirs plus éloignée. Oliver Brown avait contesté le refus devant la justice et, le 17 mai 1954, la

Cour suprême (cour Warren), dans l'arrêt *Oliver Brown et al. v. Board of Education of Topeka et al.* (347 U.S. 483), a jugé à l'unanimité que la ségrégation scolaire était contraire à la Constitution. Par la suite, Linda Brown était devenue enseignante et militante afro-américaine.

#### IRAK

Mars 2018. **Daech. Justice.** Vingt mille personnes sont emprisonnées en Irak pour appartenance présumée à l'organisation État islamique. Plusieurs centaines de djihadistes étrangers, dont beaucoup de femmes, sont également poursuivis. Les aveux ont été parfois obtenus sous la torture.

175

#### IRAN

Janvier 2018. **Peine de mort.** Alors que l'Iran a exécuté cinq cent soixante-sept personnes en 2016 et au moins cinq cent sept en 2017, une nouvelle loi d'août 2017 avec effet rétroactif va suspendre la peine de mort de cinq mille trafiquants de drogue. Le décret d'application est publié le 9 janvier.

#### ISRAËL

2 janvier 2018. **Jérusalem.** Une loi amendant la « loi fondamentale » de Jérusalem, votée en 1980 et faisant de cette ville la capitale d'Israël, est adoptée le 2 janvier par 64 voix contre 51 et 1 abstention. Désormais, il faudra 80 voix et non plus 61 (la majorité absolue) pour céder une partie de Jérusalem à « toute entité étrangère », ce qui vise un État palestinien.

13 février 2018. **Premier ministre.** Le 13 février, la police israélienne

recommande l'inculpation de Benjamin Netanyahu pour corruption dans deux affaires. D'une part (« affaire 2000 »), celui-ci aurait promis d'œuvrer aux intérêts économiques du quotidien *Yediot Aharonot* en échange d'une couverture favorable de l'actualité et, d'autre part (« affaire 1000 »), il aurait reçu « en contrevention avec les intérêts de l'État » des cadeaux d'une valeur de 230 000 euros du magnat australien James Packer et d'Arnon Milchan, producteur d'Hollywood, et en contrepartie aurait essayé de prolonger de dix ans une exemption fiscale pour ce dernier. Deux autres affaires le concernent. Dans l'« affaire 3000 », il est soupçonné de corruption concernant l'achat de sous-marins allemands et, dans l'« affaire 4000 », il aurait, en tant que ministre des Communications, favorisé les intérêts d'un homme d'affaires, Shaul Elovitch, patron de Bezeq, principal opérateur de télécoms du pays. Shaul Elovitch, ainsi que Nir Heifetz, ancien porte-parole personnel du Premier ministre, et Shlomo Filber, son ancien directeur général du ministère des Communications, sont en garde à vue le 18 février. Le 20 février, Shlomo Filber accepte de témoigner. Le 5 mars, c'est au tour de Nir Heifetz de s'y plier.

Le 26 mars, Benjamin Netanyahu est interrogé pour la neuvième fois pour corruption présumée. Le Premier ministre, sa femme, Sara, et son fils Yair sont entendus dans l'affaire « Bezeq ».

#### ITALIE

4 mars 2018. **Élections législatives.** Le 28 décembre 2017, le président Sergio Mattarella annonce la dissolution du Parlement, le scrutin ayant lieu le 4 mars pour élire les 630 députés et les 315 sénateurs.

La campagne est marquée par de graves événements touchant les relations avec les migrants, à Macerata, petite ville tranquille des Marches. Le 30 janvier, une jeune femme toxicomane de 18 ans est violée, assassinée, et son corps est retrouvé démembré. L'auteur du meurtre est un Nigérian sans papiers condamné pour divers trafics.

Le 3 février, un ancien candidat de la Ligue tire sur des migrants dans cette ville et en blesse six, cinq hommes et une femme, originaires du Mali, du Ghana et du Nigeria.

Les populistes, les forces anti-système, eurosceptiques et anti-migrants ainsi que les extrémistes triomphent aux élections législatives. À la Chambre des députés, le Mouvement 5 étoiles, populiste, fondé par Beppe Grillo et dirigé par Luigi Di Maio, qui rejette toute coalition, obtient 227 élus. La coalition de droite constituée par Forza Italia de Silvio Berlusconi – inéligible –, la Ligue de Matteo Salvini, le parti fasciste Frères d'Italie de Giorgia Meloni et Nous avec l'Italie est en tête, sans avoir la majorité absolue, recueillant 265 sièges. Elle échoue à atteindre le seuil de 40 %, qui lui aurait permis de gouverner avec une majorité stable. La Ligue recueille 125 sièges, devant Forza Italia, avec 104 sièges, Frères d'Italie, avec 32 sièges, et Nous avec l'Italie, avec 4 sièges. La gauche connaît une grave défaite. La coalition de gauche n'obtient que 122 élus – dont 112 pour le Parti démocrate de Matteo Renzi, 3 pour + Europa et 7 pour les autres partis de la coalition. Enfin, 14 sièges vont à Libres et égaux, gauche. La participation a été de 64,9 %.

Le Mouvement 5 étoiles fait une percée dans le Sud, écrasant le Parti démocrate en Sicile, en Sardaigne, en Calabre, dans les Pouilles et en Campanie.

Le 24 mars, le Premier ministre, Paolo Gentiloni, démissionne.

Au Sénat, la coalition de centre-droit obtient 135 sièges sur 308, le Mouvement 5 étoiles 112 élus, et la coalition de centre-gauche 60 élus.

Après de longues négociations, le Mouvement 5 étoiles et la coalition de droite s'entendent sur les présidences des chambres. Forza Italia obtient le 24 mars la présidence

du Sénat avec Maria Elisabetta Alberti Casellati, 71 ans, élue avec 240 voix sur 319 votants, qui sera la première femme à présider le Sénat, et le Mouvement 5 étoiles la présidence de la Chambre des députés avec Roberto Fico, 43 ans, élu avec 422 voix sur 620, alors que la majorité théorique de l'alliance était de 490.

*Élections législatives en Italie*

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Inscrits	54 336 751	
Votants	35 257 690	(64,89 %)
Blancs et nuls	1 226 866	
Suffrages exprimés	34 030 824	

177

<i>Parti</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
<i>Sans le Val d'Aoste et la circonscription de l'étranger</i>		
Coalition de centre-droit	12 152 345	37,00
– Ligue (Lega)	5 698 687	(17,35)
– Forza Italia (FI)	4 596 956	(14,00)
– Frères d'Italie (Fdi)	1 429 550	(4,35)
– Nous avec l'Italie (Nci)	427 152	(1,30)
Mouvement 5 étoiles	10 732 066	(32,68)
Coalition de centre-gauche	7 506 723	(22,86)
– Parti démocrate (PD)	6 161 896	(18,76)
– + Europa	841 468	(2,56)
– Italia Europa Insieme	190 601	(0,58)
– Civica Popolare	178 107	(0,54)
– SVP-PATT (autonomistes du Trentin et du Tyrol)	134 651	(0,41)
Libres et égaux	1 114 799	(3,39)
Potere al Popolo! (PaP)	372 179	(1,13)
CasaPound Italia, néofasciste	312 432	(0,95)
Il Popolo della Famiglia	219 633	(0,67)
Italia agli Italiani	126 543	(0,38)
Parti communiste	106 816	(0,33)
Autres	198 169	(0,59)
<i>Val d'Aoste</i>		
Mouvement 5 étoiles	15 999	(24,11)
Vallée d'Aoste-Tradition et progrès	14 429	(21,74)
Per tutti, pour tous, pe tcheut	12 118	(18,26)
Ligue	11 588	(17,46)
Forza Italia-Fratelli d'Italia-Nuova Valle d'Aosta	5 533	(8,34)
Autres	6 703	(10,10)

*Circonscription de l'étranger*

Parti démocrate	297 153	(26,45)
Salvini-Berlusconi-Meloni (Lega-FI-FdI)	240 702	(21,43)
Mouvement 5 étoiles	197 346	(17,57)
Mouvement associatif des Italiens à l'étranger (MAIE)	107 236	(9,55)
Union sud-américaine des émigrés italiens (USEI)	68 291	(6,08)
Libres et égaux	64 523	(5,74)
+ Europa	64 350	(5,73)
Autres	80 828	(7,44)

SÉNAT

Inscrits	46 707 900	
Votants	32 459 469	(69,49 %)
Blancs et nuls	1 155 105	
Suffrages exprimés	31 304 364	

178

<i>Parti</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
<i>Sans le Val d'Aoste et la circonscription de l'étranger</i>		
Coalition de centre-droit	11 327 549	(37,50)
– Ligue	5 321 537	(17,61)
– Forza Italia	4 358 004	(14,43)
– Frères d'Italie	1 286 606	(4,26)
– Nous avec l'Italie	361 402	(1,20)
Mouvement 5 étoiles	9 733 928	(32,22)
Coalition de centre-gauche	6 947 199	(22,99)
– Parti démocrate	5 783 360	(19,14)
– + Europa	714 821	(2,37)
– Italia Europa Insieme	163 454	(0,54)
– Civica Popolare	157 282	(0,52)
– SVP-PATT	128 282	(0,42)
Libres et égaux	991 159	(3,28)
Potere al Popolo !	320 493	(1,06)
CasaPound Italia	259 718	(0,86)
Il Popolo della Famiglia	211 759	(0,70)
Italia agli Italiani	149 907	(0,50)
Parti communiste	101 648	(0,34)
Autres	167 003	(0,55)
<i>Val d'Aoste</i>		
Vallée d'Aoste-Tradition et progrès	15 958	(25,76)
Mouvement 5 étoiles	14 398	(23,25)
Ligue	11 004	(17,77)
Per tutti, pour tous, pe tcheut	9 659	(15,59)
Autres	10 919	(17,64)

*Circonscription de l'étranger*

Parti démocrate	279 489	(27,08)
Salvini-Berlusconi-Meloni	226 885	(21,98)
Mouvement 5 étoiles	182 715	(17,70)
MAIE	110 879	(10,74)
USEI	68 233	(6,61)
Libres et égaux	57 761	(5,60)
+ Europa	55 625	(5,39)
Autres	50 476	(4,88)

*Répartition des sièges à l'issue des élections législatives en Italie*

	CHAMBRE DES DÉPUTÉS	SÉNAT	
<i>Répartition par partis</i>			
Mouvement 5 étoiles	227	112	
Ligue	125	58	179
Parti démocrate	112	54	
Forza Italia	104	57	
Frères d'Italie	32	16	
Libres et égaux	14	4	
Nous avec l'Italie	4	4	
SVP-PATT	4	3	
+ Europa	3	1	
Civica Popolare	2	1	
Italia Europa Insieme	1	1	
MAIE	1	1	
USEI	1	1	
<i>Répartition par groupes</i>			
Coalition de centre-droit	265	135	
Mouvement 5 étoiles	227	112	
Coalition de centre-gauche	122	60	
Libres et égaux	14	4	
MAIE	1	1	
USEI	1	1	

LIBERIA

22 janvier 2017. **Président.** Élu le 27 décembre 2017, George Weah, 51 ans, Congrès pour le changement démocratique, ancien footballeur professionnel, entre en fonction comme président, succédant à Ellen Johnson Sirleaf, 79 ans, Parti de l'unité, en fonction depuis le

16 janvier 2006. Il nomme Gbehzohngar Findley, 57 ans, proche de la présidente sortante, aux Affaires étrangères, tandis que Varney Sirleaf, beau-fils de la présidente sortante, conserve les Affaires intérieures.

## MAROC

22 janvier et 14 février 2018. **Femmes.** À la suite d'une décision du roi Mohammed VI annoncée le 22 janvier, les femmes peuvent devenir *adouls* (notaires), profession dont elles étaient jusqu'alors exclues.

Une nouvelle loi contre les violences faites aux femmes est adoptée le 14 février, criminalisant le harcèlement et le mariage forcé, et durcissant les sanctions quand les violences sont commises par un proche.

## PAYS-BAS

180

22 février 2018. **Référendum.** L'utilisation du référendum consultatif a provoqué beaucoup de difficultés politiques

aux Pays-Bas, notamment en 2005 sur le « traité-constitution » et en 2016 sur l'accord d'association entre l'Ukraine et l'Union européenne. Le 22 février, par 76 voix contre 69, la *Tweede Kamer* se prononce pour l'abrogation de la loi sur le référendum consultatif prévoyant l'organisation d'un scrutin si trois cent mille signatures sont recueillies. La *Eerste Kamer*, chambre haute, a décidé de ne pas examiner rapidement le texte. Celui du 21 mars sur les services de renseignement et de sécurité, étendant fortement les pouvoirs de ces services sur internet dans le domaine antiterroriste, devrait être le dernier soumis à référendum. Une fois de plus, il voit la victoire du « non ». Le taux de participation, de 51,54 %, a été bien supérieur à celui exigé (30 %).

*Référendum sur les services de renseignement et de sécurité aux Pays-Bas*

Inscrits	13 064 932	
Votants	6 734 225	(51,54 %)
Nuls	23 813	
Suffrages exprimés	6 710 412	

	<i>voix</i>	<i>%</i>
NON	3 317 496	49,44
OUI	3 122 628	46,53
Blancs	270 288	4,03

## PÉROU

21 mars 2018. **Président.** Le président Pedro Pablo Kuczynski, 79 ans, Péruvien pour le changement (PPK), au pouvoir depuis le 28 juillet 2016, accusé d'avoir touché des pots-de-vin dans l'affaire Odebrecht, démissionne. Le 23 mars, le Parlement se prononce par 105 voix contre 12 pour accepter la démission. Le premier vice-président,

Martín Alberto Vizcarra Cornejo, 55 ans, PPK, devient président.

## POLOGNE

29 janvier 2018. **État de droit. Union européenne.** Le 20 décembre, l'Union européenne enclenche l'article 7 du traité sur l'Union européenne. Le 12 janvier, le président du Conseil national de la magistrature, Dariusz Zawistowski,

58 ans, démissionne pour protester contre la réforme du système judiciaire qui doit entrer en vigueur le 16 janvier.

Le 29 janvier, la commission des libertés civiles du Parlement européen exprime ses inquiétudes sur la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et les droits fondamentaux en Pologne.

Le 6 mars, les conservateurs du parti Droit et justice (PiS) font élire par le Parlement leurs candidats au Conseil national de la magistrature. L'opposition, sauf Kukiz'15, a boycotté le vote, qu'elle juge inconstitutionnel.

Le 22 mars, le PiS annonce vouloir amender les lois sur le système judiciaire des tribunaux de droit commun et sur la Cour suprême, et publier trois arrêts du Tribunal constitutionnel censurés par le gouvernement. Désormais, les présidents et vice-présidents de tribunaux seront désignés à la suite d'une consultation en deux étapes, avec un « collègue de juges » et le Conseil national de la magistrature. C'est une réponse prudente à l'Union européenne.

1<sup>er</sup> février 2018. **Loi mémorielle.** Par 57 voix contre 23 et 2 abstentions, le Sénat adopte une loi mémorielle sur l'Holocauste interdisant de blâmer l'État et la nation polonaise pour les crimes de l'Holocauste commis en Pologne, sous peine de pénalités allant jusqu'à trois ans de prison.

Le 22 mars, le procureur général et ministre de la Justice, Zbigniew Ziobro, Pologne solidaire, parti dissident de PiS, juge partiellement inconstitutionnelle la loi mémorielle.

#### ROUMANIE

15 janvier 2018. **Gouvernement.** Le Premier ministre, Mihai Tudose, 51 ans, Parti social-démocrate (PSD),

démissionne à la suite d'un conflit avec le président de son parti, également président de la Chambre des députés, Liviu Dragnea, 55 ans, ancien ministre condamné pour fraude électorale. Paul Stănescu, 60 ans, PSD, vice-Premier ministre, est proposé comme Premier ministre par intérim, mais le 16 janvier le président Klaus Iohannis le rejette et propose Mihai Fifor, 47 ans, PSD, ministre de la Défense. Le même jour, le PSD propose la députée européenne Viorica Dăncilă, 54 ans, comme nouveau Premier ministre. Elle est acceptée le 17 janvier. C'est la première fois qu'une femme dirige le gouvernement.

181

#### ROYAUME-UNI

Janvier-mars 2018. **Union européenne. Brexit.** Début janvier, un sondage montre que 78 % des travaillistes sont en faveur d'un second vote, alors que Jeremy Corbyn y est hostile. En outre, plus de 80 % des travaillistes, libéraux-démocrates et membres du Parti national écossais souhaitent rester dans l'union douanière et le marché unique. Tony Blair, hostile au Brexit, met en garde malgré tout l'Union européenne car ce dernier l'affaiblirait.

Le 17 janvier, la Chambre des communes adopte le projet de loi sur le retrait de l'Union européenne par 324 voix contre 295. Les Lords se prononcent le 30 janvier.

Le 29 janvier, le Conseil de l'Union européenne donne mandat à la Commission pour entamer des négociations sur des modalités transitoires.

La lettre invoquant l'article 50 du traité de Lisbonne lançant le Brexit a été remise en mains propres par deux fonctionnaires britanniques, ce qui induit un coût de 985,50 livres, alors qu'un envoi en recommandé aurait coûté 6,5 livres, ironise *The Independent*.

Le 2 février, Theresa May expose à ses ministres ses plans pour un accord qui « fonctionne pour toutes les composantes du Royaume-Uni et permette les échanges commerciaux les plus souples possible ».

Le septième cycle de négociations se déroule du 6 au 9 février, à la suite d'une réunion informelle la veille entre Michel Barnier et David Davis. La période de transition, l'Irlande et la gouvernance de l'accord de retrait sont évoquées.

Le 14 février, Boris Johnson, ministre des Affaires étrangères, plaide pour un « Brexit libéral » et une rupture nette. Son option est celle d'un Brexit dur.

Le 17 février, à la conférence de Munich sur la sécurité, Theresa May appelle à la signature en 2019 d'un traité sur la sécurité entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Si elle affirme que le texte devrait « respecter la souveraineté des systèmes juridiques du Royaume-Uni comme de l'Union européenne », elle déclare, ce qui est nouveau, que lorsque Londres coopérera avec Europol ou le système d'information Schengen, ou utilisera le mandat d'arrêt européen, « le Royaume-Uni respectera la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne ».

Le 20 février, le ministre du Brexit, David Davis, déclare que le Royaume-Uni ne procédera pas à une déréglementation « à la *Mad Max* » (film de science-fiction sorti en 1979) ni à un assouplissement des droits des travailleurs et des normes environnementales après le Brexit.

Un nouveau parti centriste et surtout anti-Brexit, Renew (Renouveler), est lancé le 19 février afin de revenir sur le Brexit, estimant que l'opinion publique est désormais plus favorable au maintien dans l'Union européenne.

Le 21 février, le gouvernement publie ses positions sur la période de transition. Eurosceptique, Jeremy Corbyn officialise,

le 26 février à Coventry, son changement de stratégie. Il souhaite maintenant « la renégociation d'une nouvelle union douanière avec l'Union européenne pour s'assurer qu'il n'y a pas de droits de douane en Europe et pour éviter la nécessité d'une frontière physique en Irlande du Nord ».

Le 27 février, les gouvernements écossais et gallois présentent leurs propres projets de loi sur le Brexit pour rapatrier certaines compétences, notamment concernant la pêche et l'agriculture, dans leurs régions.

Le 28 février, la Commission publie un projet d'accord de retrait devant servir de support aux discussions des Vingt-Sept puis aux négociations avec le Royaume-Uni. Le texte remis le 28 février à Londres par Michel Barnier est rejeté en bloc par Theresa May.

Le 1<sup>er</sup> mars, Donald Tusk rencontre Theresa May à Londres.

Le 2 mars, Theresa May annonce sa vision de la future relation du Royaume-Uni avec l'Union européenne et se montre plus pragmatique. Elle veut un accord de libre-échange « le plus large possible ». Restent cependant des zones d'ombre.

Alors que l'Union européenne propose d'exempter les deux Irlandes de frontières, Theresa May s'y oppose.

Le 14 mars, les députés européens, par 544 voix contre 110 et 51 abstentions, adoptent une résolution exposant un cadre pour les futures relations de l'Union avec le Royaume-Uni.

Le 19 mars, un compromis semble intervenir sur la question irlandaise. Un accord intervient sur « une large partie de ce qui constituera l'accord international pour le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne », avec notamment une période de transition pour éviter une rupture brutale.

Les dirigeants des Vingt-Sept ont adopté le 23 mars à Bruxelles différents éléments

pour l'établissement de la relation future avec Londres. Ces avancées sont importantes, mais à un an de la date officielle de sortie, conformément à l'article 50 du traité de Lisbonne, beaucoup reste encore à faire afin d'éviter une rupture trop brutale entre le Royaume-Uni et le continent.

Des accusations selon lesquelles le camp du Brexit aurait enfreint les règles de financement lors de la campagne référendaire émergent. Il aurait dépassé le plafond autorisé. Boris Johnson qualifie ces accusations de « ridicules ».

La société privée britannique Cambridge Analytica est mise en cause et accusée d'avoir récupéré les données de cinquante millions d'utilisateurs de Facebook à leur insu et de les avoir utilisées en faveur du Brexit.

17 février 2018. UKIP. Le Parti pour l'indépendance du Royaume-Uni,

europhobe, est encore en crise. Le 17 février, le chef du parti depuis le 29 septembre 2017, Henry Bolton, 55 ans, est démis de ses fonctions lors d'un congrès extraordinaire après les propos racistes de son ex-compagne à l'encontre de la fiancée du prince Harry. Gerald Batten, 64 ans, assure l'intérim. C'est la quatrième fois que l'UKIP doit trouver un leader en deux ans.

RUSSIE

18 mars 2018. **Élection présidentielle.** Le Parti communiste présente l'homme d'affaires Pavel Groudinine, 57 ans, chef du « sovkhoze Lénine » près de Moscou, ancien soutien de Poutine. Juriste, Alexeï Navalny, 41 ans, opposant numéro un à Vladimir Poutine, a vu sa candidature rejetée en raison d'une condamnation.

Vladimir Poutine, 65 ans, Russie unie, président du 31 décembre 1999 au 7 mai

183

*Élection présidentielle en Russie*

Inscrits	109 008 428	
Votants	73 578 992	(67,50 %)
Blancs et nuls	791 258	
Suffrages exprimés	72 787 734	
<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Vladimir Poutine, Russie unie	56 430 712	76,69
Pavel Groudinine, Parti communiste	8 659 206	11,77
Vladimir Jirinovski, Parti libéral-démocrate	4 154 985	5,65
Xénia Sobtchak, Initiative civile	1 238 031	1,68
Grigori Iavlinski, Iabloko, libéral	769 644	1,05
Boris Titov, Parti de la croissance, représentant des entrepreneurs	556 801	0,76
Maxime Souraïkine, Communistes de Russie, ancien membre du Parti communiste	499 342	0,68
Sergueï Babourine, Union nationale russe, nationaliste	479 013	0,6

2008 et depuis le 7 mai 2012, après avoir été Premier ministre tout-puissant du 8 mai 2008 au 7 mai 2012, est réélu facilement pour son quatrième mandat, avec 76,7 % des voix, contre 11,8 % à Pavel Groudinine, et 5,7 % à Vladimir Jirinovski, 71 ans, Parti libéral-démocrate, extrême droite. Ex-people de la télé-réalité et fille d'Anatoli Sobtchak, premier maire élu de Saint-Pétersbourg et mentor de Vladimir Poutine, Xénia Sobtchak, 36 ans, proche de l'opposition libérale, « indépendante contre tous », ne recueille que 1,7 %. La participation a été de 67,5 %. L'opposition dénonce un très grand nombre de fraudes et irrégularités.

184

## SLOVAQUIE

25 février 2018. **Journaliste. Gouvernement.** Le journaliste d'investigation Ján Kuciak, 27 ans, est assassiné à son domicile, avec sa compagne, à Vel'ká Mača. Il travaillait sur les activités délictueuses des politiques, notamment du parti Direction-sociale-démocratie (SMER-SD) du président du gouvernement, Robert Fico, au pouvoir du 4 juillet 2006 au 8 juillet 2010 et depuis le 4 avril 2012.

Les enquêteurs s'orientent vers une piste italienne avec des hommes d'affaires italiens en lien avec l'organisation mafieuse 'Ndrangheta calabraise.

À la suite de ce drame, le président de la République slovaque, Andrej Kiska, demande le 4 mars un remaniement profond du gouvernement et des élections anticipées. Le 9 mars, une manifestation appelant à l'organisation de nouvelles élections, soutenue par l'Église, réunit plus de quarante mille personnes à Bratislava. Le 12 mars, le ministre de l'Intérieur, Robert Kaliňák, 46 ans, SMER-SD, très controversé, homme d'affaires et avocat, est contraint à la démission par Robert

Fico. Dans la nuit du 12 au 13 mars, l'un des trois partis de la coalition, Most-Híd, représentant la minorité hongroise, réclame des élections anticipées. Robert Fico se résout à démissionner le 14 mars, ce qui est officiel le lendemain. Les manifestations se poursuivent après la démission.

Le président Kiska demande à Peter Pellegrini, 42 ans, SMER-SD, vice-président du gouvernement, de former un nouveau gouvernement. Le 19 mars, celui-ci présente son cabinet et propose Jozef Ráž comme ministre de l'Intérieur, ce que refuse le Président. Pellegrini propose alors Tomáš Drucker. Le 21 mars, le Président accepte la nouvelle proposition. Le cabinet est nommé le 22 mars. Il obtient la confiance du Parlement le 26 mars, par 81 voix contre 61.

## SYRIE

Janvier-mars 2018. **Guerre civile.** Le 21 janvier, l'armée turque lance une opération (« Rameau d'olivier ») dans la région d'Afrin, prise par les Unités de protection du peuple (kurde) en 2012, afin d'établir une zone de sécurité de trente kilomètres à partir de la frontière. À Afrin, les Kurdes reçoivent le soutien de forces pro-Assad contre la Turquie. Le 18 mars, la Turquie et ses alliés de l'Armée syrienne libre prennent le contrôle du bastion kurde d'Afrin. Le président Erdoğan rejette vivement les critiques américaines sur l'offensive turque. Les cinquante mille yézidis, craignant des massacres, ont fui.

Le sommet sur l'avenir de la Syrie organisé par la Russie à Sochi, sur l'initiative de la Turquie et de l'Iran, échoue totalement le 30 janvier; il est boycotté par une grande partie de l'opposition, et ceux qui sont venus refusent de participer car ils découvrent à leur arrivée que leur drapeau est absent.

Lors d'une réunion du Conseil de sécurité des Nations unies consacrée aux armes chimiques, le 5 février, les États-Unis déclarent avoir des « preuves évidentes » démontrant l'usage du chlore par le régime syrien. La commission d'enquête des Nations unies sur la Syrie se saisit de l'affaire.

Le 22 février, le Conseil de sécurité échoue, en raison de l'opposition de la Russie, à adopter un projet de résolution présenté par la Suède et le Koweït demandant un cessez-le-feu de trente jours.

Cependant, le 24 février, le Conseil de sécurité adopte à l'unanimité une résolution exigeant « que toutes les parties cessent sans délai les hostilités pendant au moins trente jours consécutifs sur l'ensemble du territoire syrien ». Mais, dès le lendemain, les tirs reprennent dans la Ghouta orientale. Le 4 mars, le régime syrien débute une offensive terrestre contre cette région.

Sur l'initiative de Paris et de Londres, le Conseil de sécurité se réunit en urgence le 7 mars pour évoquer l'échec du cessez-le-feu.

Le 15 mars, la Syrie entre dans sa huitième année de guerre, celle-ci ayant débuté le 15 mars 2011. En sept ans, le conflit a fait 353 935 victimes.

#### TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

12-13 et 26-27 janvier 2018. **Élection présidentielle.** À l'issue du premier tour de l'élection présidentielle, les 12 et 13 janvier 2018, le président sortant, en fonction depuis le 8 mars 2013, Miloš Zeman, 73 ans, Parti des droits civiques, hostile à l'intégration européenne, est en tête avec 38,57 % des voix, devant l'indépendant Jiří Drahoš, 69 ans, chimiste, ancien président de l'Académie des sciences, soutenu par l'Union chrétienne démocrate-Parti populaire tchèque et par Maires et indépendants

(STAN), avec 26,60 %, Pavel Fischer, 52 ans, indépendant, ancien ambassadeur en France, avec 10,2 %, Michal Horáček, 65 ans, indépendant, journaliste, producteur de musique, avec 9,2 %, Marek Hilšer, 42 ans, médecin universitaire, avec 8,8 %, et Mirek Topolánek, 62 ans, indépendant, ancien Premier ministre, ingénieur et homme d'affaires, avec 4,3 %. La participation a été de 61,9 %. Au second tour, le président Zeman l'emporte de justesse avec 51,37 % des voix, contre 48,63 % à Jiří Drahoš. La participation a été de 66,6 %. 16 janvier 2018. **Gouvernement.** Le gouvernement du Premier ministre, Andrej Babiš, 63 ans, Action des citoyens mécontents (ANO), en fonction depuis le 16 décembre 2017, est renversé par le Parlement, par 117 voix contre 78 et 5 abstentions. Il démissionne le 17 janvier. De ce fait, Andrej Babiš perd son immunité parlementaire, qui est levée le 19 janvier par la Chambre des députés, après son inculpation pour détournement de fonds européens, par 111 voix contre 69. La démission est acceptée par le président Zeman le 24 janvier.

Le 13 février, la cour régionale de Bratislava confirme qu'Andrej Babiš, slovaque d'origine, a bien œuvré en qualité d'agent de la police secrète communiste tchécoslovaque, à la suite du jugement rendu à l'automne par la Cour constitutionnelle de la République slovaque.

#### TUNISIE

26 mars 2018. **Instance vérité et dignité.** La transition démocratique subit une dure atteinte: l'Assemblée des représentants du peuple refuse de prolonger de sept mois le mandat de l'instance Vérité et dignité, formée en 2014 à la suite d'une loi du 24 décembre 2013. Cette instance doit « dévoiler la vérité sur les violations

*Élection présidentielle en République tchèque*

## PREMIER TOUR

Inscrits	8 366 433	
Votants	5 180 290	(61,92 %)
Blancs et nuls	32 149	
Suffrages exprimés	5 148 141	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Miloš Zeman, Parti des droits civiques	1 985 547	38,57
Jiří Drahoš, indépendant	1 369 601	26,60
Pavel Fischer, indépendant	526 694	10,23
Michal Horáček, indépendant	472 643	9,18
Marek Hilšer, indépendant	454 949	8,83
Mirek Topolánek, indépendant	221 689	4,30
Jiří Hynek, Parti des réalistes	63 348	1,23
Petr Hannig, Parti du bon sens	29 228	0,56
Vratislav Kulháněk,		
Alliance démocratique civique (ODA)	24 442	0,47

## SECOND TOUR

Inscrits	8 362 987	
Votants	5 569 665	(66,60 %)
Blancs et nuls	15 069	
Suffrages exprimés	5 554 596	

<i>Candidats</i>	<i>voix</i>	<i>%</i>
Miloš Zeman	2 853 390	51,37
Jiří Drahoš	2 701 206	48,63

des droits de l'homme commises entre le 1<sup>er</sup> juillet 1955 et le 31 décembre 2013 ». Elle a reçu soixante-trois mille dossiers et entendu quarante-neuf mille personnes. Elle a transmis le 2 mars son premier dossier à une cour spécialisée pour quatorze disparitions forcées.

## UNION EUROPÉENNE

1<sup>er</sup> janvier 2018. **Présidence.** Succédant à l'Estonie, la Bulgarie assume la présidence du Conseil de l'Union européenne jusqu'au 30 juin 2018. L'accent

devrait être mis sur les relations avec les Balkans occidentaux.

23 janvier 2018. **Parlement européen. Réforme institutionnelle.** En prévision du Brexit, la commission des affaires constitutionnelles du Parlement européen propose la répartition des soixante-treize sièges vacants à la suite du Brexit. Vingt-sept sièges seront alloués aux États membres et quarante-six gardés en réserve pour d'éventuelles listes paneuropéennes et de futurs élargissements. La France et l'Espagne

obtiendraient cinq sièges, l'Italie et les Pays-Bas trois. Mais, le 7 février, les députés européens rejettent par 368 voix contre 274 la création de listes transnationales. Ils adoptent cependant le rapport proposant le maintien du processus de désignation du futur président de la Commission, ainsi que la nouvelle redistribution des sièges après le Brexit.

Le 13 février, l'Assemblée nationale française adopte le principe de listes nationales pour les élections européennes en France, mettant fin aux circonscriptions multirégionales, et vote le projet de loi le 20 février.

Le 14 février, la Commission présente des propositions de réformes institutionnelles. Elle propose la désignation de candidats têtes de liste (*Spitzenkandidaten*) aux élections européennes, l'établissement de listes transnationales et le rapprochement de la Commission et du Conseil, *via* un président à double fonction.

**Février 2018. Président de la Commission. Secrétaire général.** Porteparole puis chef de cabinet de la commissaire luxembourgeoise Viviane Reding de 2004 à 2014, chef de cabinet de Jean-Claude Juncker, l'Allemand Martin Selmayr, 47 ans, manœuvre pour imposer Michel Barnier comme prochain président de la Commission.

Le 21 février, il est nommé secrétaire général de la Commission. L'opération s'est déroulée dans le plus grand secret. Il succède au Néerlandais Alexander Italianer, en fin de carrière, qui avait remplacé en 2015 l'Irlandaise Catherine Day, nommée en 2005 par José Manuel Barroso. La nouvelle chef de cabinet de Jean-Claude Juncker est celle qui était jusque-là son adjointe, l'Espagnole Clara Martínez. Avant d'être nommé secrétaire général, Martin Selmayr aurait dû être nommé

secrétaire général adjoint. La procédure a été rapide. Une fois que ce dernier a été nommé secrétaire général adjoint, le secrétaire général a démissionné et été remplacé par Martin Selmayr immédiatement. Les procédures ne semblent pas avoir été respectées.

Le 19 mars, la commission du contrôle budgétaire commence son enquête sur la promotion controversée de Martin Selmayr. Va-t-on vers une nouvelle affaire Cresson ? Le 27 mars, le commissaire allemand Günther Oettinger, chargé de l'administration européenne, ne parvient pas à justifier cette promotion.

#### VENEZUELA

**Janvier-mars. Crise politique, sociale et économique.** Le 12 janvier a lieu un dialogue, après ceux de septembre et de décembre, à Saint-Domingue. C'est un nouvel échec.

Policier devenu l'un des leaders de la dissidence policière, connu pour avoir attaqué le Tribunal suprême de justice et le ministère de l'Intérieur le 27 juin 2017 à bord d'un hélicoptère sans faire de victime, Óscar Alberto Pérez, 36 ans, repéré dans un quartier de Caracas le 15 janvier, est tué, malgré sa volonté de reddition, avec sept autres opposants dans un assaut de la police; deux policiers sont également tués.

Le 8 février, la Cour pénale internationale confirme l'ouverture d'une procédure d'examen préliminaire sur les violences policières au Venezuela.

Le 20 février, le cardinal Urosa, archevêque de Caracas, dénonce l'anticipation du scrutin présidentiel que veut organiser Nicolás Maduro en même temps que des législatives, le 22 avril. Le 21 février, la coalition de l'opposition, la Table de l'unité démocratique (MUD) se prononce pour le boycott. Devant le faible nombre

de candidats, l'élection prévue le 22 avril est reportée au mois de mai.

Accusé de « complot » visant à fracturer « l'unité monolithique des forces armées boliviennes », le général de réserve Miguel Rodríguez Torres, ancien ministre

de l'Intérieur, de la Justice et de la Paix du président Maduro, est arrêté par le SEBIN (Service de renseignement bolivarien, police politique), un service qu'il avait lui-même créé. Il avait pris ses distances avec Nicolás Maduro.

CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 2018)

189

REPÈRES

2 janvier. M. Talamoni est élu président de l'Assemblée de Corse et M. Simeoni président de l'exécutif de la nouvelle collectivité unique.

7 janvier. Le président du Sénat, M. Larcher, a fait état de l'existence de « lignes rouges ou très fortement clignotantes » à propos de la révision de la Constitution envisagée par le chef de l'État.

10 janvier. Un collectif de cent femmes, dont Mme Deneuve, rend publique une tribune au *Monde* : « Nous défendons une liberté d'importuner, indispensable à la liberté sexuelle. »

11 janvier. Les éditions Gallimard renoncent à publier des pamphlets de Céline.

15 janvier. M. Juppé annonce qu'il prend « du recul » avec le parti Les Républicains (LR).

M. Gallet, président de Radio France, est condamné par le tribunal correctionnel de Créteil pour faits de favoritisme à l'époque où

il présidait l'Institut national de l'audiovisuel.

16 janvier. La ministre de la Culture, Mme Nyssen, demande le départ de M. Gallet.

Le parquet national financier ouvre une information judiciaire à l'encontre de M. Ferrand, président du groupe La République en marche (REM) à l'Assemblée, pour prise illégale d'intérêts.

17 janvier. Le Premier ministre annonce l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes (Loire-Atlantique).

À l'occasion du sommet franco-britannique de Sandhurst, le président Macron décide de prêter, pour la première fois, la célèbre tapisserie de la reine Mathilde de Bayeux, représentant l'épopée de Guillaume le Conquérant.

Des partisans de la première heure de M. Macron publient une tribune au *Monde* intitulée « M. Macron, votre politique contredit l'humanisme que vous prônez ».

- 20 *janvier*. Le Premier ministre annonce le retrait de la candidature de la France pour l'Exposition universelle de 2025.
- 21 *janvier*. M. Le Maire, à propos de la situation de M. Richard, dirigeant d'Orange, déclare: « Pour toutes les entreprises publiques qui sont sous ma responsabilité de ministre de l'Économie, les règles du jeu doivent être claires: s'il y a condamnation du dirigeant, il y a départ immédiat du dirigeant. »
- 22 *janvier*. Au château de Versailles, le chef de l'État préside le sommet « Choose France » réunissant des dirigeants de multinationales, en vue de favoriser l'attractivité de la France. « *France is back* », devait-il lancer, deux jours après, au Forum économique mondial de Davos, en Suisse.
- 27 *janvier*. À la convention nationale de LR, M. Wauquiez réfute l'idée des « deux droites » arguée par Mme Péresse.
- 31 *janvier*. M. Thévenoud, éphémère secrétaire d'État au commerce extérieur sous le gouvernement Ayrault, est condamné pour fraude fiscale par la cour d'appel de Paris à douze mois de prison avec sursis et trois ans d'inéligibilité.  
Le Conseil supérieur de l'audio-visuel (CSA) décide de révoquer le mandat de M. Gallet, président de Radio France, condamné.  
La cour d'appel de Paris confirme la condamnation de la SNCF pour discrimination salariale à l'égard de travailleurs marocains.
- 6 *février*. L'immunité parlementaire de M. Briois, secrétaire général du Front national et maire d'Hénin-Beaumont (Pas-de-Calais), est levée par le Parlement européen.
- 7 *février*. Mme Kosciusko-Morizet, ancienne ministre et députée, annonce son retrait de la vie politique.
- 9 *février*. La cour d'appel de Versailles confirme l'exclusion de M. Le Pen du Front national. En revanche, son statut de président d'honneur est maintenu.
- 17 *février*. M. Wauquiez tient, « en off », devant des étudiants, des propos polémiques portant notamment sur Nicolas Sarkozy et Alain Juppé. Le buzz médiatique fait le reste. « J'assume », se borne à déclarer l'intéressé, trois jours plus tard, sur BFMTV, tout en présentant ses excuses à l'ancien président.
- 18 *février*. Le chef de l'État et le Premier ministre cessent d'être majoritaires dans l'opinion publique, avec respectivement 44 % et 46 % de personnes satisfaites (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).  
Le parti de M. Philippot, Les Patriotes, tient son congrès fondateur à Arras (Pas-de-Calais).
- 22 *février*. Les forces de l'ordre cèdent à l'évacuation des opposants au centre d'enfouissement des déchets radioactifs de Bure (Meuse). Mme Maréchal-Le Pen prend la parole à la « Conservative Political Action Conference », le congrès des conservateurs américains, à National Harbor (Maryland).
- 24 *février*. M. Macron visite le Salon de l'agriculture à Paris pendant douze heures et demie. Deux jours plus tôt, il avait convié sept cents jeunes agriculteurs à l'Élysée.
- 5 *mars*. Le groupe Europe des nations et des libertés (ENL), composé de trente-six représentants européens, dont près de la moitié issus du Front national, se voit réclamer

- 430000 euros pour irrégularités par le Parlement européen.
- 6 mars. M. Sarkozy évoque la révision du 23 juillet 2008 devant le groupe de travail du Sénat appelé à se prononcer sur le projet de réformes institutionnelles annoncé par le chef de l'État.
- 8 mars. M. Le Drian, ancien ministre de M. Hollande, quitte le Parti socialiste.
- 10 mars. M. de Rugy estime que « le Parlement doit être davantage respecté dans notre fonctionnement institutionnel » (entretien au *Monde*).
- 11 mars. Le Front national, lors de son congrès tenu à Lille, opte pour la nouvelle dénomination de « Rassemblement national », laquelle est cependant soumise à l'approbation des adhérents.
- 15 mars. À l'issue du premier tour de l'élection primaire en vue de la désignation du premier secrétaire national du Parti socialiste, M. Faure, président du groupe Nouvelle Gauche (NG) à l'Assemblée nationale, arrive en tête avec 49,7 % des voix, devant MM. Le Foll (25,9 %), Maurel (18,2 %) et Carvounas (6,1 %).
- 18 mars. MM. Macron et Philippe demeurent minoritaires dans l'opinion publique, avec respectivement 42 % et 43 % de personnes satisfaites (baromètre du *Journal du dimanche*).
- 26 mars. Pour la première fois, la France respecte ses engagements européens, avec un déficit inférieur à 3 % de son PIB.  
Promulgation de la loi 2018-202 de ce jour relative à l'organisation des Jeux olympiques de Paris, en 2024.
- 27 mars. Le chef de l'État décide, pour la première fois depuis Jules Ferry, en 1882, la scolarisation à partir de 3 ans.
- 28 mars. Lors de la marche blanche en souvenir de Mireille Knoll à Paris, Mme Le Pen et M. Mélenchon, après avoir été hués, sont exfiltrés du cortège.
- 29 mars. M. Faure est élu premier secrétaire du Parti socialiste, après désistement de M. Le Foll.
- 2 avril. Début de la grève perlée des agents de la SNCF en réaction au projet de réforme ferroviaire.
- 5 avril. Mme Duflo, ancienne ministre, annonce, à son tour, son départ de la vie politique.
- 7 avril. Le soixante-dix-huitième congrès du Parti socialiste, réuni à Aubervilliers (Seine-Saint-Denis), élit M. Faure à la tête du parti.
- 9 avril. Début de l'évacuation par les forces de l'ordre du site de Notre-Dame-des-Landes à l'issue de la trêve hivernale. Le Premier ministre et le ministre de l'Intérieur s'y rendent quatre jours plus tard.
- 12 avril. Mme Sibyle Veil est nommée à la présidence de Radio France par le CSA, après la révocation de M. Gallet.
- 22 avril. MM. Macron et Philippe demeurent minoritaires dans l'opinion avec respectivement 44 % et 45 % de personnes satisfaites (sondage publié dans *Le Journal du dimanche*).
- 25 avril. Dans une tribune au *Monde*, trente imams « indignés » se mettent au « service de la République ». Interrogé sur TMC, sur le point de savoir si M. Macron était le président des riches, M. Hollande réplique, avec vivacité : « Non, ce n'est pas vrai. Il est le président des très riches ! » M. Vincent Bolloré, industriel, est mis en examen pour corruption

d'agent public étranger, faux et complexité d'abus de confiance pour ses investissements en Afrique.

27 avril. M. Pascal Pavageau est élu secrétaire général du syndicat Force ouvrière, en remplacement de M. Jean-Claude Mailly, après quatorze ans de mandat.

#### AMENDEMENTS

– *Bibliographie.* « Trois questions à Jean-Éric Gicquel », Blog.LeClub-desJuristes.com, 6-4; A. Levade, « Res-treindre le droit d'amendement – Coup de bluff ou coup de force ? », *JCP G*, 26-3.

– *Cavaliers législatifs.* Des cavaliers législatifs, introduits dans la loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnance les mesures pour le renforcement du dialogue social, ont été censurés par le Conseil. Ont été concernés l'article 9 (prévoyant que deux députés et deux sénateurs siègent au sein du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié), l'article 12 (aménageant les règles relatives aux bonus perçus par les preneurs de risque), l'article 14 (portant à 73 ans la limite d'âge des médecins engagés par l'Office français de l'immigration et de l'intégration) et l'article 20 (attribuant à l'Union nationale des professions libérales des crédits du fonds paritaire de financement du dialogue social) (761 DC) (*JO*, 31-3).

V. *Bicamérisme. Habilitation législative. Séance.*

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* G. Bergougnous, « L'Assemblée nationale à l'avant-garde de la réforme constitutionnelle : des propositions de révision issues de réflexions de groupes de travail pluralistes », *Constitutions*, 2017, p. 537.

– *Appel à candidature d'un organisme extérieur.* De manière originale, le président a procédé à un appel en vue de la désignation de deux membres de la commission des infractions fiscales (art. 1741 A du code général des impôts) (*JO*, 18-1). Notre collègue, Ludovic Ayrault, a été désigné.

– *Bureau.* À la suite de la démission de M. Solère de son poste de questeur (cette *Chronique*, n° 165, p. 158) et de M. Houlié (REM) (Vienne, 2<sup>e</sup>) en tant que vice-président, l'Assemblée nationale a procédé, le 16 janvier, à l'élection d'un nouveau questeur – M. Ciotti (LR) (Alpes-Maritimes, 1<sup>re</sup>) – et d'un nouveau vice-président – M. Jégo (Union des démocrates et indépendants-Agir, UDI-Agir) (Seine-et-Marne, 3<sup>e</sup>). Mme Lebec (REM) (Yvelines, 4<sup>e</sup>) et M. Laabid (REM) (Ille-et-Vilaine, 1<sup>re</sup>) ont été nommés secrétaires, le 1<sup>er</sup> février. Ils ont été remplacés, le 3 avril, par Mme Ali (REM) (Mayotte, 1<sup>re</sup>) et M. Adam (REM) (Guyane, 2<sup>e</sup>), tous deux réélus après des élections législatives partielles.

– *Caisse de pensions.* Le texte du règlement de la caisse, institué par la résolution du 23 octobre 1904, consolidé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, a été publié au *Journal officiel* du 4 janvier.

– *Comportement. V. Séance publique.*

– *Composition*. M. Azerot (GDR) (Martinique, 2<sup>e</sup>) a démissionné de son mandat à compter du 23 avril (JO, 25-4). Pour faire suite aux annulations prononcées par le Conseil constitutionnel, deux nouveaux députés ont été élus : Mme Savignat (LR) (Val d’Oise, 1<sup>re</sup>) et M. Brial (NI) (Wallis-et-Futuna). À l’opposé, les autres députés concernés ont recouvré leur siège (v. *Contentieux électoral. Élections législatives*).

– *Démission d’un organisme extra-parlementaire*. En raison des risques de conflits d’intérêts identifiés par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), M. Legendre (REM) (Paris, 2<sup>e</sup>) a démissionné de la commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations (BQ, 11-1).

– *Fonctionnaires parlementaires*. M. de Rugy a confié, en janvier, aux deux secrétaires généraux de l’Assemblée, « une mission de réflexion sur les contours, le statut, l’organisation et les carrières de la fonction publique parlementaire ».

– *Frais de fonctionnement*. Le bureau a décidé, le 24 janvier, de supprimer, à compter seulement de 2022, les facilités matérielles (notamment une voiture avec chauffeur, un bureau et un collaborateur) accordées aux anciens présidents de l’Assemblée. Les modalités de versement des allocations pour frais funéraires ont été revues à la baisse par décision du bureau, en date du 14 mars (cette *Chronique*, n° 165, p. 170).

– *Location à des tiers des salons et de la galerie des fêtes de l’hôtel de Lassay*. Le principe a été accepté par le bureau, le 11 avril.

– *Moyens*. M. Vigier (UDI-Agir) (Eure-et-Loir, 4<sup>e</sup>) a effectué, le 29 janvier, en tant que rapporteur spécial du budget de la mission « Pouvoirs publics », un contrôle sur pièce et sur place dans les locaux du palais Bourbon. Il a notamment demandé la liste des quarante salaires les plus importants de l’Assemblée et celle des logements de fonction affectés au personnel, ainsi que les modalités de calcul des primes des fonctionnaires sur leur régime de congé et sur leur temps de travail (BQ, 30-1).

– *Présence du Parlement*. M. de Rugy souhaite faire appliquer strictement les sanctions financières à l’égard des « multirécidivistes de l’absence » (BFMTV, 4-1). Ces propos ont suscité des tensions internes. Le bureau a confirmé, le 7 février, que l’article 159 du règlement, prévoyant des sanctions financières à l’encontre des députés ayant participé à moins des deux tiers des scrutins « solennels » au cours d’une session, serait effectivement appliqué.

– *Réception dans l’Hémicycle*. Le Premier ministre canadien, M. Trudeau, a prononcé un discours, le 17 avril (cette *Chronique*, n° 155, p. 191).

– *Réforme*. Le bureau a défini, le 24 janvier, les nouvelles feuilles de route pour les groupes de travail « Pour une nouvelle Assemblée nationale ». Un espace contributif a été ouvert au public entre le 20 mars et le 4 mai.

V. *Commissions d’enquête. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires. Indemnité parlementaire. Questions au gouvernement. Résolution commune de l’Assemblée nationale et du Bundestag. Résolution européenne. Révision de la Constitution. Séance publique.*

## AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* M. Bouvier, « L'autonomie financière de l'autorité judiciaire : quelles pistes de réflexion ? » (entretien avec F. Hourquebie), *Constitutions*, 2017, p. 527; Y. Laurin, « Sur l'unicité du budget de la justice », *JCPG*, 29-1.

– *Inspection générale de la justice.* Les garanties nécessaires à l'exercice des missions de l'inspection générale de la justice sont suffisantes jusqu'à un certain point puisqu'elles ne permettent pas d'inclure la Cour de cassation dans le champ de compétence de l'inspection (CE, 23 mars 2018, *Syndicat Force ouvrière magistrats et autres*).

La Cour de cassation a transmis au garde des Sceaux, le 26 mars, son souhait de voir intégrée au projet de loi de programmation de la justice une procédure de filtrage des pouvoirs en matière de cassation civile.

– *Statut du parquet.* Lors de l'audience solennelle de la Cour de cassation, M. Macron a affirmé sa volonté de voir les magistrats du parquet continuer d'être nommés par la garde des Sceaux (*Le Monde*, 17-1).

*V. Engagement international. Président de la République.*

## AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie.* O. Le Bot, « Le Conseil d'État peut-il être juge et partie ? », *Constitutions*, 2017, p. 588.

*V. Engagement international.*

## BICAMÉRISME

– *Amendement en nouvelle lecture.* Fidèle à sa jurisprudence (19 janvier 2006, *Lutte contre le terrorisme*; cette *Chronique*, n° 118, p. 179), le Conseil constitutionnel a validé, dans la décision 760 DC (JO, 23-1), un amendement introduit en nouvelle lecture, dès lors qu'il était « en relation directe avec une disposition restant en discussion », au sens de l'article 45, alinéa premier, de la Constitution.

– *Commissions mixtes paritaires.* Le dernier mot a été donné à l'Assemblée nationale pour le projet de loi ratifiant les ordonnances du 19 janvier 2017 relatives à la profession de physicien médical et à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé (15-2).

*V. Collectivités territoriales. Loi.*

## CODE ÉLECTORAL

*V. Élections.*

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Corse.* Notre collègue Wanda Mastor a remis un rapport intitulé « Pour un statut constitutionnel de la Corse » à l'Assemblée de Corse (*Le Monde*, 23-1). Par une résolution du 3 février, celle-ci demande que « la Corse fasse l'objet d'une mention spécifique dans la Constitution permettant de la doter d'un statut défini par référence à l'article 74 ».

– *Libre administration et autonomie financière (art. 72 et 72-2 C).* Le Conseil constitutionnel (760 DC) a validé le mécanisme contraignant, prévu par la loi de programmation

des finances publiques, d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Le législateur a mis en œuvre, en l'espèce, « l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques », prévu à l'article 34 C, avant-dernier alinéa. Par suite, il n'a pas porté à leur libre administration « une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles » susmentionnés.

– *Modalités de différenciation de compétences entre collectivités relevant de la même catégorie et possibilité de permettre aux collectivités territoriales de déroger à des dispositions législatives ou réglementaires régissant l'exercice de leurs compétences.* Dans la perspective d'une révision constitutionnelle touchant les collectivités territoriales, le Conseil d'État a rendu public, le 1<sup>er</sup> mars, un avis du 7 décembre 2017.

– *Ville de Paris.* Une ordonnance 2018-74 du 8 février porte diverses mesures institutionnelles; une seconde (2018-75) vise les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables (JO, 9-2).

V. *Conseil constitutionnel. Pouvoir réglementaire. République. Résolution.*

#### COMMISSIONS

– *Commission spéciale.* Un groupe de travail préfigurant la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance a été constitué au Sénat, le 17 janvier. Une fois le projet de loi transmis au Sénat, ce groupe a été transformé en commission spéciale, le 31 janvier.

– *Législation en commission. V. Sénat.*

– *Mission d'information.* Mme Braun-Pivet (REM) (Yvelines, 5<sup>e</sup>), présidente de la commission des lois, a rappelé aux rapporteurs de la mission d'information sur l'application d'une amende forfaitaire pour l'utilisation du cannabis qu'ils ne pouvaient, en application de l'article 145, alinéa 7, du règlement de l'Assemblée nationale, communiquer le rapport aux médias avant sa présentation en commission (compte rendu du 24 janvier).

Une « mission flash » chargée d'apprécier les incidences d'une évolution du mode de scrutin des députés a été instituée, le 21 mars, par la commission des lois.

– *Moyens de communication.* Le bureau de l'Assemblée nationale a autorisé, le 14 mars, à titre expérimental, la présentation des travaux des rapporteurs sous la forme de vidéos ainsi que la création de comptes Twitter gérés par les secrétariats des commissions.

– *Rejet d'une proposition de loi.* La proposition visant à simplifier et à mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat a été rejetée par la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, le 7 février. En conséquence, en application de l'article 42 C, la discussion a porté, en séance publique, sur le texte initial. Bénéficiant du soutien du gouvernement et amplement modifiée par voie d'amendement, la proposition a été adoptée par le Sénat, le 21 février (v. *Ordre du jour*).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

## COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Bibliographie*. Ph. Bachschmidt, « Irrecevabilité d'une demande de commission d'enquête au Sénat dans le cadre du droit de tirage par groupe », *Constitutions*, 2017, p. 546.

– *Assemblée nationale*. Des commissions ont été créées : sur la sûreté et la sécurité des installations nucléaires (demande du groupe REM – janvier) ; sur les maladies et pathologies professionnelles dans l'industrie (demande du groupe Gauche démocrate et républicaine, GDR – janvier) ; sur l'affaire du lait contaminé par des salmonelles du groupe Lactalis (demande du groupe NG – février) ; sur l'égal accès aux soins des Français (demande du groupe UDI – mars). Il est à noter que des députés GDR et UDI ont été désignés comme rapporteurs dans les deux commissions dont leur groupe était à l'origine de la création.

M. Lurton (LR) (Ille-et-Vilaine, 7<sup>e</sup>), co-rapporteur avec M. Chiche (REM) (Deux-Sèvres, 1<sup>re</sup>) sur une mission d'information sur la politique familiale, s'est désolidarisé, le 20 mars, lors de la séance des questions au gouvernement, du rapport final dont la publication devait être autorisée par la commission des affaires sociales. Celui-ci ne verra vraisemblablement jamais le jour.

– *Sénat*. Les commissions portent sur l'état des forces de sécurité intérieure (demande du groupe majoritaire LR, le 17 janvier) ; l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'organisation État islamique (demande du groupe minoritaire Union centriste, le 7 février) ; et les mutations de la haute fonction publique et leurs

conséquences sur les institutions de la V<sup>e</sup> République (demande du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, CRCE, le 29 mars).

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

## CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. « Le contentieux constitutionnel » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 58, 2018 ; P. Castéra, « Cumuls et incompatibilités fonctionnels des membres du Conseil constitutionnel », *Constitutions*, 2017, p. 561 ; G. Drago, « Les différents types de contentieux ou 5 000 décisions en 60 ans », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, n° 58, 2018, p. 7 ; M. Methivier, « Les communiqués de presse du Conseil constitutionnel, objets non identifiés du droit constitutionnel », *RFDA*, 2018, p. 163.

– *Chr. RDP*, 2018, p. 285 ; *JCP G*, 12-3, doctr. 298 ; *RFFP*, 2018, p. 287 ; *LPA*, 29-12, p. 4, et 18-1, p. 4.

– *Cérémonie des vœux*. M. Fabius a présenté ses vœux devant le chef de l'État, le 3 janvier. Pour l'essentiel, il a regretté que la Constitution de 1958 n'ait pas le même prestige que ses consœurs à l'étranger et a émis le souhait que le Conseil puisse disposer d'un délai d'examen de la loi de finances de deux semaines, au lieu de moins d'une seule. Cela impliquerait que cette loi soit définitivement adoptée par le Parlement à la mi-décembre.

– *Condition des membres*. M. Charasse a été nommé au conseil d'orientation du domaine national de Chambord (*JO*, 7-1).

– *Décisions. V. tableau ci-après.*

- 9-1 2017-683 QPC, Droit de préemption des locataires (*JO*, 11-1).
- 11-1 2017-684 QPC, Zones de protection ou de sécurité dans le cadre de l'état d'urgence (*JO*, 12-1). *V. Droits et libertés. Gouvernement.*
- 12-1 2017-685 QPC, Droit de résiliation annuel des contrats assurance-emprunteur (*JO*, 13-1).
- 16-1 2017-757 DC, Résolution pérennisant et adaptant la procédure de législation en commission (*JO*, 20-1). *V. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Révision de la Constitution. Sénat.*
- 18-1 2017-760 DC, Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (*JO*, 23-1). *V. Collectivités territoriales et ci-dessous.*
- 19-1 AN, Mayotte, 1<sup>re</sup> (*JO*, 20-1). *V. Contentieux électoral.*  
 2017-686 QPC, Proportion d'hommes et de femmes sur les listes de candidats aux élections du comité d'entreprise (*JO*, 20-1). *V. Droits et libertés.*
- 2-2 AN, Français établis hors de France, 5<sup>e</sup> (*JO*, 6-2). *V. Contentieux électoral.*  
 AN, Wallis-et-Futuna (*JO*, 6-2). *V. Contentieux électoral.*  
 2017-687 QPC, Droit à l'image des domaines nationaux (*JO*, 6-2).  
 2017-688 QPC, Saisine d'office de l'Agence française de lutte contre le dopage et réformation des sanctions disciplinaires prononcées par les fédérations sportives (*JO*, 6-2). *V. Droits et libertés.*
- 8-2 2017-689 QPC, Inscription au registre du commerce et des sociétés des loueurs en meublé professionnels (*JO*, 9-2). *V. Droits et libertés.*  
 2017-690 QPC, Condition de nationalité française pour le bénéfice du droit à pension en cas de dommage physique du fait d'attentat ou de tout autre acte de violence, en relation avec les événements de la guerre d'Algérie (*JO*, 9-2). *V. Droits et libertés.*
- 16-2 2017-681 R QPC, Rectification d'erreur matérielle (*JO*, 18-2).  
 2017-691 QPC, Mesure administrative d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme (*JO*, 18-2). *V. Droits et libertés, Gouvernement.*  
 2017-692 QPC, Amende pour défaut de déclaration de comptes bancaires (*JO*, 18-2).
- 2-3 2017-693 QPC, Présence des journalistes au cours d'une perquisition (*JO*, 3-3).  
 2017-694 QPC, Motivation de la peine dans les arrêts de cour d'assises (*JO*, 3-3). *V. Droits et libertés.*
- 8-3 2018-763 DC, Loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (*JO*, 9-3). *V. Loi*
- 15-3 2018-762 DC, Loi permettant une bonne application du régime d'asile européen (*JO*, 21-3).
- 21-3 2018-761 DC, Loi ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (*JO*, 31-3).
- 29-3 2017-695 QPC, Modalités de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (*JO*, 30-3). *V. Droits et libertés. Gouvernement.*
- 30-3 2018-696 QPC, Pénalisation du refus de remettre aux autorités judiciaires la convention secrète de déchiffrement d'un moyen de cryptologie (*JO*, 31-3).

- 6-4 2018-697 QPC, Résiliation des contrats de location d'habitation par certains établissements publics de santé (JO, 7-4).  
2018-698 QPC, Exclusion de la procédure d'expropriation pour risques naturels majeurs en cas d'érosion dunaire (JO, 7-4).
- 12-4 2018-34 I à 38 I (JO, 14-4). V. *Incompatibilités parlementaires*.
- 13-4 AN. V. *Contentieux électoral*.  
2018-699 QPC, Application de la quote-part de frais et charges afférente aux produits de participation perçus d'une société établie en dehors de l'Union européenne (JO, 14-4). V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.  
2018-700 QPC, Report en avant des déficits des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés en cas d'abandons de créances (JO, 14-4).  
2018-271 L, Nature juridique de certaines dispositions du code de l'énergie (JO, 14-4). V. *Pouvoir réglementaire*.  
2018-272 L, Nature juridique de certaines dispositions du code général des collectivités territoriales (JO, 14-4). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 198 S, Orne (JO, 14-4). V. *Contentieux électoral*.
- 19-4 2018-764 DC, Loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie (JO, 20-4). V. *Nouvelle-Calédonie*.
- 20-4 2018-701 QPC, Réintégration de certaines charges financières dans le résultat d'ensemble d'un groupe fiscalement intégré (JO, 14-4).  
2018-702 QPC, Pouvoirs du président de l'autorité de la concurrence en matière d'opérations de concentration (JO, 14-4).

– *Membre de droit*. M. Giscard d'Estaing a siégé, le 8 mars (763 DC), puis le 15 mars (762 DC).

– *Présidence par le doyen d'âge*. M. Jospin, doyen d'âge, a exercé la présidence à deux reprises (683 et 686 QPC) (cette *Chronique*, n° 165, p. 164).

– *Procédure*. Des notes en délibéré ont été présentées, de manière inédite, par le Premier ministre, le 12 février, puis le 27 mars, après les audiences publiques à propos de contestations relatives à certaines modalités fixées par la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ce souci de défendre la loi doit s'apprécier à la lueur de la décision du président de la République de ne pas saisir le Conseil au titre de son contrôle *a priori*,

car il avait estimé que « la qualité du travail a permis d'aboutir à un texte pleinement satisfaisant » (*Le Point*, 18-10). Mais le Conseil constitutionnel n'a pas finalement été de cet avis (691 et 695 QPC). V. *Droits et libertés*.

– *Quorum*. Six conseillers seulement ont statué sur la décision 683 QPC (cette *Chronique*, n° 165, p. 164).

– *Rapporteurs*. Des rapporteurs ont été désignés à l'occasion de la décision 695 QPC. V. *Droits et libertés*.

– *Rectification d'erreur matérielle*. Le Conseil a procédé à une rectification d'erreur matérielle d'une de ses décisions (681 R QPC). En l'occurrence, il avait, en présentant les griefs soulevés par les parties,

interventi les arguments des deux parties intervenantes.

*V. Amendements. Collectivités territoriales. Contentieux électoral. Droits et libertés. Engagement international. Habilitation législative. Incompatibilités parlementaires. Nouvelle-Calédonie. Pouvoir réglementaire. Question prioritaire de constitutionnalité.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Bibliographie.* B. Bonte, *Les Mercredis de l'Élysée*, Paris, L'Archipel, 2018.

– *Ordre du jour.* En partie *D (Échanges)*, la question de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a été débattue, lors de la réunion du 17 janvier. À son issue, le Premier ministre, entouré, de façon symétrique, par les ministres des Transports, de l'Intérieur, de la Transition écologique, la garde des Sceaux et le secrétaire d'État porte-parole du gouvernement, a annoncé la décision d'y renoncer (*Le Monde*, 19-1).

*V. Déclaration du gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Note.* J.-P. Camby, « Le Conseil constitutionnel confirme la nécessaire authentification de la signature des électeurs à Wallis-et-Futunna », *LPA*, 14-3.

– *Annulation d'élections législatives.* Trois nouvelles annulations d'élections législatives ont été prononcées par le Conseil (cette *Chronique*, n° 165, p. 165). Celle de Mme Ali (REM) (Mayotte, 1<sup>re</sup>), par ailleurs secrétaire du bureau, en raison de la méconnaissance de

l'article L. 49 du code électoral interdisant, à partir de la veille du scrutin à zéro heure, de poursuivre la campagne électorale, notamment par l'intermédiaire d'un compte Facebook, ainsi que des incertitudes quant à la légalité de quarante procurations délivrées par le même gendarme (celui-ci faisant parallèlement l'objet d'une d'information judiciaire) (5126 AN); celle de Mme Cazebonne (REM) (Français établis hors de France, 5<sup>e</sup>), car des irrégularités (non-respect de l'article L. 49; impossibilité matérielle pour de nombreux électeurs de voter) ont été jugées de nature à avoir modifié l'ordre de préférence exprimé par les électeurs entre les candidats au premier tour et à avoir ainsi influé sur l'issue du second tour (5052 AN); et celle de M. Polutele (UDI) (Wallis-et-Futuna, 1<sup>re</sup>), qui, élu dès le premier tour, a vu certains suffrages invalidés (problèmes d'authentification et de procurations), rendant finalement son résultat inférieur à la majorité absolue des suffrages exprimés (5162 AN).

Au total, le Conseil a été saisi de deux cent quatre-vingt-dix-sept protestations dirigées contre les opérations électorales dans cent vingt-deux circonscriptions. Il a, au final, prononcé l'annulation de huit élections (cette *Chronique*, n° 165, p. 165).

– *Annulation d'une élection sénatoriale.* L'élection de M. Leroux (LR) (Orne) a été invalidée pour méconnaissance de l'article LO 132 du code électoral rendant inéligible le candidat qui a, au sein de la circonscription comprise en tout ou partie dans le ressort où il exerce ou a exercé depuis moins d'un an à la date de scrutin, la fonction de membre de cabinet d'un conseil départemental (5266 SEN).

– *Saisine du Conseil constitutionnel par la Commission nationale des comptes de campagne et de financement de la vie politique*. En application de l'article L. 52-15 du code électoral, lorsque le compte de campagne n'a pas été déposé dans le délai prescrit, si le compte a été rejeté ou si, le cas échéant après réformation, il fait apparaître un dépassement du plafond des dépenses électorales, la CNCCFP saisit le juge de l'élection. Celui-ci a commencé à rendre ses premières décisions, le 13 avril.

## 200 COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

– *Affaire Urvoas*. La commission des requêtes de la CJR a rendu, le 16 janvier, un avis favorable à la saisine de la commission d'instruction pour enquêter sur une possible « violation du secret professionnel » (*Le Parisien*, 16-1).

– *Composition*. M. Parlos, membre de la Cour de cassation, a été élu président de la CJR, le 23 janvier.

## DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Article 35 C*. Après le bombardement effectué en Syrie le 14 avril par les forces aériennes et navales françaises, le gouvernement, par l'entremise du Premier ministre à l'Assemblée nationale et du ministre des Affaires étrangères au Sénat, a fait, le 18 avril, une déclaration suivie d'un débat sans vote sur cette intervention.

– *Débat et vote à l'Assemblée nationale*. En application de l'article 50-1 C, le gouvernement a fait, le 18 avril, une déclaration sur le projet de programme de stabilité pour les années 2018-2022. Après le débat, la déclaration a été

approuvée par 368 voix sur 577 suffrages exprimés.

## V. Gouvernement.

## DÉFENSEUR DES DROITS

– *Déontologie*. Une décision 2018-07 du 29 janvier porte adoption du code de déontologie (*JO*, 22-2).

## DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. Fl. Chaltiel, « La déontologie devant le Conseil constitutionnel », *LPA*, 20-4; F. Creux-Thomas, « Du bon usage de la déontologie », *JCP G*, 5-2.

– *Assemblée nationale*. La commission des lois a présenté un rapport d'information sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts (*Doc. parl.*, n° 65131-1).

– *Représentants d'intérêts*. Huit cent seize représentants d'intérêts figurent, le 4 janvier, dans le répertoire de la HATVP consultable en ligne.

– *Saisine du Parquet*. La HATVP, eu égard aux doutes sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité des déclarations de patrimoine de fin de mandat établies par M. Douillet, ancien député des Yvelines, M. Robert, actuel député (MoDem) (Réunion, 5<sup>e</sup>), et M. Gautier, ancien sénateur des Hauts-de-Seine, a décidé de transmettre les dossiers au parquet respectivement le 15 janvier et le 12 février (*HATVP.fr*).

– *Sénat*. La proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires adoptée par le Sénat le

22 février (v. *Ordre du jour*) impose de nouvelles restrictions et fusionne la HATVP avec la commission de déontologie de la fonction publique. Comme elle a été adoptée contre l'avis du gouvernement, il est à craindre qu'elle soit rejetée par l'Assemblée nationale.

Par ailleurs, le bureau a considéré, le 15 mars, à l'égard de sénateurs exerçant des fonctions dirigeantes au sein d'organismes inscrits au répertoire des représentants d'intérêts (une pratique déontologiquement douteuse) que l'incompatibilité édictée par l'article LO 146-3 du code électoral ne les visait que s'ils étaient inscrits dans le répertoire de la HATVP en tant que personnes chargées de la représentation d'intérêts.

V. *Assemblée nationale. Ordre du jour. Sénat.*

#### DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* G. Toulemonde, *Institutions politiques comparées*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Ellipses, 2018.

#### DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* J. de Saint Sernin, « L'autonomie réglementaire sous la V<sup>e</sup> République », *RFDC*, 2018, p. 125.

#### DROIT PUBLIC

– *Bibliographie.* B. Stirn et Y. Aguila, *Droit public français et européen*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Presses de Sciences Po-Dalloz, 2018; F. Bottini (dir.), *Néolibéralisme et droit public*, synthèse J. Chevallier, Paris, Mare & Martin, 2017.

#### DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie.* J.-M. Sauvé, « Les migrations et le respect des droits fondamentaux de la personne humaine » et « Le renseignement et son contrôle », *Conseil-Etat.fr*, 15-2 et 6-4.

– *Droit d'exercer un recours juridictionnel effectif (art. 16 de la Déclaration de 1789).* Ce droit a été méconnu par le régime des mesures administratives d'assignation à résidence aux fins de lutte contre le terrorisme déterminé par la loi du 30 octobre 2017. En premier lieu parce qu'un délai d'un mois seulement était accordé à la personne pour contester, par le biais d'un recours pour excès de pouvoir, une décision d'assignation ainsi que son renouvellement, et qu'un délai de deux mois pour statuer était assigné au juge administratif. Compte tenu de « l'atteinte qu'une telle mesure porte aux droits de l'intéressé », le délai d'un mois a été déclaré contraire à la Constitution, et il appartiendra au juge administratif « de statuer sur la demande d'annulation de la mesure dans de brefs délais ». En second lieu parce que le législateur permettait qu'une mesure d'assignation soit renouvelée au-delà de trois mois sans que le juge des référés ait préalablement statué (691 QPC).

– *Droit de mener une vie familiale normale, au respect de la vie privée et à la liberté d'aller et venir (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789).* Concernant l'interdiction faite à une personne soumise à une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance de se trouver en relation directe ou indirecte avec certaines personnes nommément désignées, le juge administratif dispose d'un délai de quatre mois pour statuer sur sa notification ou la notification de

son renouvellement. Le Conseil a estimé que ce délai est trop long et que le législateur a opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles précitées et l'objectif de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public (695 QPC).

202 – *Droit de propriété (art. 2 et 17 de la Déclaration de 1789)*. Si le législateur a prévu des règles encadrant l'exploitation, la conservation et la restitution des données et des systèmes informatiques et équipements terminaux lors d'une visite autorisée aux fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme, tel n'a pas été le cas pour les documents et objets saisis (695 QPC).

– *Égalité des sexes (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution de 1958)*. Le Conseil rappelle qu'« il est loisible au législateur d'adopter des dispositions revêtant soit un caractère incitatif, soit un caractère contraignant. Il lui appartient toutefois d'assurer la conciliation entre cet objectif et les autres règles et principes de valeur constitutionnelle auxquels le pouvoir constituant n'a pas entendu déroger » (686 QPC). En l'espèce sont conformes à la Constitution les modalités prévues par l'article L. 2324-22-1 du code du travail afin d'assurer une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les institutions représentatives du personnel.

– *Égalité devant la loi (art. 6 de la Déclaration de 1789)*. Le Conseil a abrogé une disposition législative introduisant une différence de traitement en matière d'indemnisation des personnes victimes de dommages liés à la guerre d'Algérie, en la réservant aux seules d'entre elles ayant la nationalité française (690 QPC).

Fait notable, le Conseil s'était déjà prononcé en 2016 sur cette disposition et avait abrogé la différence de traitement selon que les personnes possèdent ou non la nationalité à la date du 31 juillet 1963 (cette *Chronique*, n° 158, p. 185). Si la référence à cette date avait été abrogée, le Conseil ne s'était pas alors prononcé en soi sur la constitutionnalité de la condition de nationalité. C'est désormais chose faite.

– *Égalité devant les charges publiques (art. 13 de la Déclaration de 1789)*. Le législateur, en imposant à un loueur de meublés d'être inscrit au registre du commerce et des sociétés afin de bénéficier d'une exonération fiscale, ne s'est pas fondé sur un critère objectif et rationnel. En effet, le code de commerce prévoit que seules les entités « ayant la qualité de commerçant » peuvent être inscrites sur ce registre. Or l'activité de location de biens immeubles ne constitue pas un acte de commerce (689 QPC).

– *Entrée en vigueur du protocole n° 16 de la Convention européenne des droits de l'homme*. Le protocole n° 16, permettant aux hautes juridictions nationales (en France, le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État et la Cour de cassation) d'adresser à la Cour européenne des droits de l'homme des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles, entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> août prochain avec la dixième ratification, celle de la France, intervenue le 12 avril.

– *Exclusion de l'arbitraire dans la recherche des auteurs d'infractions, dans le jugement des personnes poursuivies*

ainsi que dans le prononcé et l'exécution des peines (art. 7, 8 et 9 de la Déclaration de 1789). Le Conseil en déduit l'obligation de motivation des jugements et arrêts de condamnation prononcés par les cours d'assises pour la culpabilité comme pour la peine au terme d'un revirement de jurisprudence (694 QPC).

– *Liberté d'aller et venir, composante de la liberté personnelle* (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789). La possibilité reconnue au préfet, lorsque l'état d'urgence est déclaré, de créer une zone de protection ou de sécurité dans lesquelles les déplacements des personnes et des véhicules peuvent être limités ou interdits est insuffisamment encadrée (pas de conditions fixées pour la création de la zone, aucune indication des mesures susceptibles d'être prises). La censure s'impose (684 QPC).

– *Principe d'indépendance et d'impartialité* (art. 16 de la Déclaration de 1789). L'absence de séparation au sein d'une autorité publique indépendante (ici, l'Agence française de lutte contre le dopage) entre les fonctions de poursuite des éventuels manquements ayant fait l'objet d'une décision d'une fédération sportive et celles de jugement de ces manquements méconnaît le principe d'impartialité (688 QPC).

#### V. Conseil constitutionnel.

##### ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

– *Bibliographie*. Publication des décisions de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle des 23 avril et 7 mai 2017 (JO, 13-2); Rapport établi par la

Commission nationale de contrôle de la campagne électorale (JO, 28-2).

– *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*. M. de Chalvron, rapporteur sur le compte de campagne de la présidentielle 2017 de M. Mélenchon, a fait savoir qu'il avait démissionné de ses fonctions le 20 novembre 2017. Ses propositions visant à minorer substantiellement les dépenses du leader de la France insoumise (FI) – et donc de réduire leur montant remboursable – auraient fait l'objet d'un refus « extrêmement brutal » de la part de la commission (*Le Parisien*, 7-1; entretien au *Monde*, 13-2).

– *Validation des comptes de campagne*. La CNCCFP a rendu publiques les décisions relatives aux comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2017. Si aucun des onze comptes n'a été rejeté, la commission a effectué diverses rectifications concernant les recettes et a retranché des dépenses notamment parce qu'elles n'avaient pas de finalité électorale, avaient été effectuées le jour du scrutin ou postérieurement au scrutin. Les remboursements de frais de campagne ont ensuite été effectués (JO, 13-2). Par une décision du 30 avril, la CNCCFP a rectifié une erreur matérielle relative aux comptes de campagne de M. Cheminade (JO, 10-5).

##### ÉLECTIONS

– *Modalités de dépôt des candidatures*. La loi 2018-51 du 31 janvier, issue d'une proposition du groupe NG à l'Assemblée (JO, 1<sup>er</sup>-2), favorise le dispositif d'enregistrement en vue d'éviter des candidatures non consenties : apposition d'une mention manuscrite confirmant la volonté de se présenter et transmission

d'une copie du justificatif d'identité du candidat (nouvelle rédaction des art. L. 154 et L. 155 du code électoral).

#### ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Bilan des élections partielles.* Les députés dont les élections ont été annulées (cette *Chronique*, n° 165, p. 165) ont tous été réélus, à l'exception de Mme Muller-Quoy (REM) (Val-d'Oise, 1<sup>re</sup>), battue le 4 février et remplacée par M. Savignat (LR), et de M. Polutélé (UDI) (Wallis-et-Futuna) au profit de M. Brial (sans étiquette), le 15 avril. Sont concernés M. Boucard (LR) (Territoire de Belfort, 1<sup>re</sup>), le 4 février; M. Adam (REM) (Guyane, 2<sup>e</sup>), le 11 mars; M. Aviragnet (NG) (Haute-Garonne, 8<sup>e</sup>), le 18 mars; Mme Ali (initialement REM mais sans étiquette en raison de sa mise en examen pour complicité de fraude électorale) (Mayotte, 1<sup>re</sup>), le 25 mars; M. Door (LR) (Loiret, 4<sup>e</sup>), le 25 mars; et Mme Cazebonne (REM) (Français de l'étranger, 5<sup>e</sup>), le 22 avril.

#### V. Assemblée nationale.

#### ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* Fl. Chaltiel, « Le traité CETA devant le juge constitutionnel », *LPA*, 11-4.

– *Convention européenne des droits de l'homme et dialogue des juges.* La loi 2018-237 du 3 avril autorise la ratification du protocole n° 16 à la CEDH (*JO*, 4-4) (cette *Chronique*, n° 165, p. 161).

V. *Autorité judiciaire. Autorité juridictionnelle. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

#### GOUVERNEMENT

– *Cérémonial des vœux.* Après avoir partagé un petit déjeuner au ministère de l'Intérieur, le 3 janvier, les membres du gouvernement, selon la tradition, sont arrivés à pied dans la cour de l'Élysée. En leur nom, le Premier ministre a présenté leurs vœux au chef de l'État à l'ouverture du conseil des ministres (*Le Monde*, 5-1) (cette *Chronique*, n° 165, p. 177).

– *Comités interministériels.* Le Premier ministre a réuni divers comités relatifs à la sécurité routière, le 9 janvier (*Le Monde*, 11-1); à la transformation publique, le 1<sup>er</sup> février (*Le Monde*, 3-2), en vue de la réforme de la fonction publique; à la coopération internationale et au développement, le 8 février (*Le Monde*, 10-2); aux droits des femmes, le 8 mars, et à la santé, le 26 mars (*Le Monde*, 10 et 28-3).

– *Pouvoirs de crise.* Le Conseil constitutionnel a censuré deux dispositions liberticides (684, 691 et 695 QPC). V. *Droits et libertés.*

– *Séminaires gouvernementaux.* V. *Premier ministre.*

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Droits et libertés. Loi. Premier ministre. Président de la République.*

#### GROUPES

– *Assemblée nationale.* Mme Rabault (Tarn-et-Garonne, 1<sup>re</sup>) a été élue présidente du groupe NG, le 13 avril. Elle remplace M. Faure, devenu premier secrétaire du Parti socialiste, le 29 mars.

– *Premières prémices de fronde au sein du groupe REM?* Des « pôles »,

rassemblant les élus selon certaines sensibilités, voient le jour. Aux côtés du « pôle » social, un « pôle » écologiste est apparu (*Le Monde*, 30-1).

À l'Assemblée nationale, l'adoption en deuxième lecture, le 15 février, d'une proposition de loi relative à l'asile européen a suscité des tensions. Pour des raisons de célérité, le gouvernement souhaitait une adoption conforme du texte voté par le Sénat. Voulant revenir sur certaines dispositions durcissant le texte initial adoptées par la haute assemblée, quelques députés REM n'ont pas respecté la règle interne selon laquelle les amendements présentés en séance doivent être soutenus par le groupe. Ils ont été toutefois retirés en séance.

M. Ferrand, président du groupe REM, a rappelé à l'ordre, le 11 avril, les contestataires de son groupe sur le projet de loi Asile et immigration. « S'abstenir est un péché véniel, voter contre un péché mortel », a-t-il déclaré (*Le Monde*, 13-4). Lors du vote en première lecture, le 22 avril, 99 députés REM ne se sont pas déplacés, 14 se sont abstenus et un, M. Clément (Vienne, 3<sup>e</sup>), a voté contre. Logique avec lui-même, ce dernier a annoncé son retrait du groupe REM (*Le Monde*, 22-4). M. de Rugy a constaté qu'« au sein du groupe majoritaire il y a des nuances » (*Le Point*-AFP, 25-4).

– *Sénat*. M. Kanner (Nord) a été élu président du groupe socialiste, le 23 janvier. Il succède à M. Guillaume, qui a démissionné le 16 janvier.

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

#### HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Lois de ratification*. La loi 2018-217 du 29 mars ratifie les ordonnances publiées le 15 septembre 2017 portant

modification du code du travail (*JO*, 31-3) (cette *Chronique*, n° 164, p. 192), après validation par le Conseil constitutionnel (761 DC), à l'instar de celle (2018-287) du 20 avril afférente aux ordonnances du 10 février 2016 sur le droit des contrats (titre III du code civil) (*JO*, 21-4). La boucle est ainsi bouclée, au point de s'interroger sur le gain temporel, motif avancé par le gouvernement.

#### V. Amendements. Gouvernement. Loi. Pouvoir réglementaire.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. Mme Boyer (LR) (Bouches-du-Rhône, 1<sup>re</sup>) a été condamnée, le 22 décembre, par la cour d'appel d'Aix-en-Provence pour harcèlement moral et licenciement sans cause de son attachée parlementaire (*Le Monde*, 10-1). M. Robert (MoDem) (Réunion, 5<sup>e</sup>) l'a été, le 15 février, par la cour d'appel de Paris pour les mêmes faits (harcèlement sexuel en plus) (AFP, 23-12).

#### INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Fonction de direction dans des sociétés ou entreprises*. Dans une série de décisions rendues le même jour (*JO*, 14-4), le Conseil s'est prononcé en la matière. Sont compatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire, d'une part, la fonction de membre d'un conseil de surveillance d'un établissement public hospitalier, partant du fait que les membres de ce dernier « n'exercent pas des fonctions équivalentes à celles des membres de conseil d'administration », dont le cumul est prohibé par l'article LO 145 du code électoral (2018-34 I et 2018-36 I), et, d'autre part, la fonction de surveillance de société Aéroport de

La Réunion Roland-Garros pour les mêmes raisons (2018-37 I).

En revanche, les fonctions de vice-président du conseil de surveillance de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris, assimilable, au sens de l'article LO 145, aux fonctions de président, de directeur général et de directeur général adjoint exercées dans les entreprises nationales et établissements publics nationaux, puisque le code de la santé publique prévoit que le vice-président préside le conseil de surveillance en l'absence du président du conseil (2018-35 I) et, secondement, la fonction de président du conseil d'administration d'une caisse locale du Crédit Agricole qui, au sens de l'article LO 146, est une société ayant principalement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne.

206

#### INDEMNITÉ PARLEMENTAIRE

– Bibliographie. P. Cassia, « Frais de mandat des parlementaires : “Un recul déontologique sans précédent” », *Le Monde*, 5-1 ; P. Villeneuve, « Réglementation des frais de mandats des députés, un pas de plus vers la transparence de la vie politique ? », *JCPA*, 8-1.

– *Modalités*. Le bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 7 février, d'établir une « dotation d'hébergement » de 900 euros couvrant les dépenses de location et les dépenses connexes d'un logement à Paris ou dans les communes limitrophes de Paris pour les deux cent cinquante-six députés ne disposant pas d'un bureau-chambre et qui ne sont pas élus à Paris ou dans les départements de la petite couronne parisienne.

– *Régime fiscal*. L'administration fiscale a mis à jour ses commentaires

relatifs au régime fiscal des différentes indemnités des parlementaires (BOI-RSA-CHAMP-20-10, 22 février 2018, § 180-197) afin de tenir compte des modifications apportées par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et par la loi de finances pour 2018.

Ainsi, aux termes des dispositions du premier alinéa de l'article 80 *undecies* du code général des impôts, sont imposées à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires les indemnités perçues par les parlementaires : l'indemnité de base prévue à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique, majorée de l'indemnité de résidence et, le cas échéant, du supplément familial de traitement ; l'indemnité de fonction prévue à l'article 2 de cette même ordonnance portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement et les indemnités de fonction complémentaires versées (notamment aux présidents de commission, de groupes, etc.) en vertu d'une décision prise par le bureau de chaque assemblée.

En revanche, les frais de mandat (cette *Chronique*, n° 165, p. 171) demeurent exonérés d'impôt sur le revenu et ne sont pas soumis à un contrôle de l'administration fiscale.

#### V. Assemblée nationale. Sénat.

#### Loi

– Bibliographie. *Guide de légistique*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 2017 ; *Indicateurs de suivi de l'activité normative*, Legifrance.gouv.fr, 7-3 ; « Qui fait la loi ? » (dossier), *Revue de droit d'Assas*, n° 15, 2017 ; H. Moysan, « La loi, en quelques maux », *JCP G*, 26-2, doctr. 261.

– *Examen en amont*. Un atelier législatif a été organisé, à l'hôtel de Lassay, dans le cadre d'un séminaire des députés REM, afin d'examiner le projet de loi Asile et immigration, le 15 janvier (*Le Monde*, 17-1). Ce dernier a été présenté, le 23 janvier, devant le groupe.

– *Instabilité législative*. Le Conseil d'État, dans son avis portant sur le projet de loi relatif au droit d'asile, relève que, « depuis 1980, seize lois majeures sont venues modifier les conditions d'entrée et de séjour ou d'asile; depuis la création du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) en 2005, le législateur est intervenu en moyenne tous les deux ans pour modifier les règles. Le projet de loi soumis à l'examen du Conseil d'État ne peut même pas s'appuyer sur une année entière d'exécution de certaines des mesures issues de la loi 2016-274 du 7 mars 2016, qu'avait précédée la loi 2015-925 du 29 juillet 2015 ».

– *Législation en commission*. V. Sénat.

– *Mise en application anticipée de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants ?* À propos de l'arrêt du 19 janvier 2018 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup », M. Ouzoulias (CRCE) (Hauts-de-Seine) a souhaité rappeler au gouvernement « la règle constitutionnelle, simple, selon laquelle une loi ne peut être appliquée qu'après son adoption définitive et sa promulgation » (séance du 23 janvier au Sénat). Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que la loi n'a eu ni pour objet ni pour effet de modifier rétroactivement ou de valider l'arrêt ministériel du 19 janvier 2018 (763 DC) (*JO*, 9-3).

– *Participation du public*. La mission d'information sénatoriale sur la responsabilité civile a lancé, en mars, un espace participatif ouvert au public qui pourra y laisser ses contributions jusqu'au 30 avril.

– *Rapidité d'adoption*. À la suite de l'arrêt du 27 septembre 2017 de la Cour de cassation considérant que, faute de cadre juridique approprié, le placement en rétention d'un « dubliné » était illégal, une proposition de loi permettant une bonne application du régime d'asile européen a été déposée à l'Assemblée nationale, le 24 octobre, a fait l'objet de deux lectures au sein de cette dernière et d'une au Sénat, et a été adoptée définitivement le 23 février. Après une saisine du Conseil constitutionnel, cette loi a été promulguée le 20 mars.

– *Recensement des lois inappliquées ou inapplicables*. Le bureau du Sénat a décidé, le 25 janvier, de s'atteler à cette tâche.

– *Simplification*. Le Premier ministre a présenté, le 14 janvier, une communication relative à la simplification des normes législatives et réglementaires en conseil des ministres. Il a annoncé que chaque projet de loi devra désormais inclure un titre comportant des mesures de simplification législative (*BQ*, 15-1).

– *Stock*. Les indicateurs de suivi de l'activité normative publiés sur le site de Légifrance le 7 mars indiquent notamment que, si l'augmentation du nombre de lois (hors celles autorisant la ratification d'engagements internationaux) (56 lois en 2003 ; 60 en 2016) et d'articles (1 771 en 2003 ; 2 392 en 2016) est modérée, il en va différemment du

nombre de mots contenus (439 006 en 2003 ; 801 426 en 2016). C'est à ce seul niveau que se mesure l'inflation législative.

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Pouvoir réglementaire. Sénat.*

#### LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LOI DE FINANCES

– *Législation en commission.* La procédure est inapplicable, en l'espèce (art. 47 *ter* du règlement du Sénat).

208

V. *Sénat.*

#### MINISTRES

– *Attribution.* Le décret 2018-298 du 24 avril (JO, 26-4), pris en application de celui du 22 janvier 1959 modifié (cette *Chronique*, n° 150, p. 158), décharge, en vue de prévenir un conflit d'intérêts, Mme Gény-Stephann, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, de ses attributions liées au groupe Saint-Gobain, au bénéfice de ce dernier. Après Mme Buzyn (BQ, 2017, 31-5) et M. Hulot (cette *Chronique*, n° 164, p. 195), c'est le troisième membre du gouvernement concerné.

– *Dignité de la fonction ?* Aux côtés des anciennes ministres Mmes Bachelot et El Khomri, Mme Schiappa a interprété, le 7 mars, au théâtre Bobino à Paris, la pièce d'Eve Ensler *Les Monologues du vagin* (1996) (*Le Monde*, 9-3).

– *Entretien d'évaluation.* Reprenant une démarche du général de Gaulle, le président Macron convie, au terme d'une démarche managériale, les ministres à

un entretien relatif à leur mission. Le ministre de l'Intérieur a été le premier à se rendre à l'Élysée en ce sens, le 12 février (*Le Monde*, 15-2).

– *Mises en cause.* M. Darmanin a été mis en cause par une personne pour viol, puis abus de faiblesse, les 27 janvier et 14 février. La première plainte a été classée sans suite, le 16 février (*Le Monde*, 18/19-2). M. Darmanin a été entendu par la police pour la seconde et a déposé plainte pour dénonciation calomnieuse. À son tour, M. Hulot l'a été, le 8 février, par le magazine *Ebdo*, à propos de harcèlement sexuel. L'intéressé a porté plainte sur cette affaire classée sans suite et prescrite (*Le Monde*, 14-2). Le chef de l'État, le 13 février, a mis en garde contre une « forme de République du soupçon », avant de s'interroger : « Où s'arrêtent la nécessaire transparence et le jeu des contre-pouvoirs ? » Il a appelé ceux-ci à ne pas chercher à « détruire ceux qui exercent le pouvoir » (*Le Monde*, 15-2).

– *Solidarité.* Concernant la décision prise par le Premier ministre de ne pas construire l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, M. Le Drian, qui soutenait le projet, considérant ce dernier comme « la meilleure des solutions », a exprimé sa déception. Dans un communiqué, le 17 janvier, il « a regretté » mais « respecté » la décision (*Le Monde*, 19-1).

– *Tableau des engagements présidentiels.* V. *Président de la République.*

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

## NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Organisation du référendum.* Le 13 mars, le Congrès de Nouvelle-Calédonie a retenu la date du 4 novembre 2018 pour le référendum sur l'autodétermination.

La loi organique 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie, après avoir été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel (764 DC), a été promulguée par le chef de l'État. Son intérêt principal consiste en l'institution de procédures d'inscription d'office de certains citoyens sur la liste électorale générale et sur la liste électorale spéciale à la consultation (LESC).

## ORDRE DU JOUR

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires (art. 48, al. 5C) à l'Assemblée nationale.* Les groupes concernés ont été plus ou moins bien lotis. Lors de sa journée du 18 janvier, le groupe d'opposition NG a présenté trois propositions de loi. Deux ont fait l'objet d'une motion de renvoi en commission; l'une (relative à l'indivision successorale et politique du logement en outre-mer) a été adoptée. Enfin, grâce à l'entremise du gouvernement, une proposition concernant les modalités de dépôt de candidature aux élections (dont le processus législatif avait été initié sous la XIV<sup>e</sup> législature) a été définitivement adoptée (loi 2018-51 du 31 janvier 2018).

Concernant le groupe d'opposition FI, ses textes proposés, le 1<sup>er</sup> février, ont été rejetés (deux propositions de loi, une proposition de loi constitutionnelle, une résolution de l'article 34-1 C). Pour la dernière proposition, la séance a été

levée, empêchant ainsi la poursuite de la discussion.

Le 8 mars, les quatre propositions de loi déposées par le groupe d'opposition GDR ont fait l'objet de trois motions de renvoi en commission et d'une motion de rejet préalable; les trois propositions du groupe LR ont connu le même sort, le 4 avril. Il est temps de repenser la procédure des « niches parlementaires ».

– *Journée mensuelle réservée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires (art. 48, al. 5C) au Sénat.* Dans le cadre de leurs « espaces réservés » de quatre heures, les groupes sénatoriaux ont davantage tiré leur épingle du jeu que leurs homologues du Palais-Bourbon puisque de nombreuses propositions de loi ont ainsi été adoptées. Par ailleurs, des débats sont plus régulièrement organisés au Sénat qu'à l'Assemblée nationale.

La proposition de loi du groupe UDI relative à l'extension du dispositif de dons de jours de repos a été adoptée définitivement, le 31 janvier, par le Parlement (loi 2018-84 du 13 février 2018). Celle visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture des établissements privés hors contrat a été adoptée, le 21 février.

Plusieurs propositions de loi présentées par le groupe socialiste et républicain ont été adoptées. Elles sont relatives aux fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques et à la réforme de la Caisse des Français de l'étranger, le 1<sup>er</sup> février; à l'amélioration de la qualité des études d'impact des projets de loi, le 7 mars; à la prorogation de l'expérimentation de la tarification sociale de l'eau prévue par la loi du 15 avril 2013 et visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer,

le 4 avril. En revanche, celle tendant à créer un conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être a fait l'objet d'une motion de renvoi en commission, le 7 mars.

Les propositions de loi du groupe du Rassemblement démocratique et social européen visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires et à modifier le régime d'élection des conseillers métropolitains ont été adoptées respectivement le 22 février et le 9 avril. Quant à sa proposition relative au régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales, le groupe, plutôt que de la voir rejetée, l'a, au total, retirée, le 22 février.

La proposition du groupe CRCE assurant la revalorisation des pensions de retraite agricoles a été adoptée, le 7 mars, mais le gouvernement a dénaturé sa portée en sollicitant l'article 44-3 C. Une proposition de résolution a ensuite été rejetée.

*V. Assemblée nationale. Déontologie parlementaire. Sénat. Vote bloqué.*

#### PARLEMENT

– *Bibliographie.* D. Connil, « Pour des secrétaires d'État parlementaires », *Constitutions*, 2017, p. 534; F. de Paul Tetang, « Le Congrès du Parlement: son histoire, sa nature juridique », *RFDC*, 2018, p. 151; D. Reigner, « Le président de groupe parlementaire, un *chief whip* à la française », *ibid.*, p. 93; p. 125; P. Türk, « Requiem pour la réserve parlementaire », *RFFP*, 2018, p. 217; P. Villeneuve, « Le clair-obscur de la suppression de la réserve parlementaire – À propos de l'instruction du 29 décembre 2017 modifiant l'instruction du 11 avril 2016 relative aux modalités de gestion des subventions

pour travaux d'intérêt local », *JCP A*, 22-1.

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Assemblée nationale.* Des missions ont été confiées à M. Pichereau (REM) (Sarthe, 1<sup>er</sup>) sur la régulation à l'exploitation des véhicules utilitaires légers, le 2 janvier; à Mme Rixain (REM) (Essonne, 4<sup>e</sup>) sur le congé maternité des femmes, le 8 janvier; à Mme Genetet (REM) (Français établis hors de France, 11<sup>e</sup>) sur les dispositifs d'accès aux services publics et les dispositifs fiscaux et sociaux en faveur des ressortissants français à l'étranger, le 16 janvier; à Mme Lecocq (REM) (Nord, 6<sup>e</sup>) sur la qualité de vie au travail le 22 janvier; à Mme Faure-Muntian (REM) (Loire, 3<sup>e</sup>) sur la transformation de la production, de l'entretien et de la diffusion des données géographiques souveraines, le 5 février; à M. Berville (REM) (Côtes-d'Armor, 2<sup>e</sup>) sur la modernisation de la politique partenariale de développement et de solidarité internationale de la France, le 27 février; à M. Serra (REM) (Guadeloupe, 1<sup>er</sup>) sur la mobilité et les carrières des fonctionnaires outre-mer, le 6 mars; à M. Carrez (LR) (Val-de-Marne, 5<sup>e</sup>) sur le financement du Grand Paris Express et les besoins en matière d'emplois de la Société du Grand Paris, le 12 mars; à M. Fauvergue (REM) (Seine-et-Marne, 8<sup>e</sup>) et Mme Thourot (REM) (Drôme, 2<sup>e</sup>) sur la définition d'un continuum de sécurité et l'articulation des interventions respectives des forces de sécurité de l'État, des polices municipales et des acteurs privés de la sécurité, le 19 mars; à M. Wasserman (MoDem) (Bas-Rhin, 2<sup>e</sup>) sur l'approfondissement de la coopération transfrontalière franco-allemande, le 3 avril; à M. Cormier-Boulegeon (Cher, 1<sup>er</sup>) sur la pratique sportive tout au long de la vie,

le 23 avril; et à M. Dirx (Saône-et-Loire, 1<sup>re</sup>) sur l'optimisation des retombées touristiques des grands événements sportifs internationaux organisés en France, le 25 avril.

– *Parlement européen*. M. Arthuis, ancien ministre, a été chargé d'une mission relative à la filière hippique française (décret du 17 avril) (*JO*, 18-4).

– *Sénat*. M. Duran (s) (Ariège) a été « placé en mission temporaire », selon la terminologie sénatoriale, auprès du ministre de l'Éducation nationale s'agissant du service public de l'éducation dans les territoires ruraux et de montagne (décret du 19 février) (*JO*, 21-2). Mme Gatel (Union centriste) (Ille-et-Vilaine) s'occupera de la pratique sportive tout au long de la vie (décret du 23 avril) (*JO*, 24-4).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

#### PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. J.-Fr. Kerléo, « Délitement des partis et émergence des mouvements politiques. Une approche constitutionnelle », *RFDC*, 2018, p. 53.

– *Comptes*. La CNCCFP a assuré la publication des comptes, au titre de l'exercice 2016 (*JO*, 23-3).

I. 493 formations étaient tenues de déposer des comptes certifiés, parmi lesquelles 53 éligibles à l'aide publique (dont 27 le demeurant au titre des élections législatives de 2017). Sur ce total, 128 partis (26 %) n'ont pas déposé de comptes, à l'opposé de 365 partis (74 %). Parmi ces derniers, 341 ont déposé des comptes conformes (soit 93 %), dont 309 ont été certifiés sans réserve et 4 avec réserve; 24 partis ont déposé

des comptes non conformes (7 % des comptes déposés; hors délai ou non certifiés).

II. En matière de recette, l'aide publique s'est élevée à 63 101 868,14 euros, dont 28 766 533,14 euros au titre de la première fraction et 34 335 335 euros pour la seconde. Pour l'exercice 2016, 19 formations politiques concentrent 86 % des recettes de la totalité des partis.

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégalisation*. Le Conseil constitutionnel a reconnu le caractère réglementaire à des dispositions figurant au code de l'énergie, concernant le recours à un décret en Conseil d'État (271 L), à l'instar d'un changement de nom d'une commune sur demande du conseil municipal (272 L) (*JO*, 14-4).

V. *Conseil constitutionnel. Habilitation législative. Loi.*

#### PREMIER MINISTRE

– *Autorité*. Au séminaire de rentrée du gouvernement, le 3 janvier, M. Philippe a souhaité « un travail d'équipe, sans couacs, cohérent, compréhensible et efficace », pour « beaucoup de pain sur la planche » (*BQ*, 4-1). Ultérieurement, au séminaire réuni, le 18 mars, le Premier ministre a attiré l'attention des ministres « sur l'importance que revêt l'exécution dans le détail » des mesures prises (*BQ*, 19-3), d'autant que le tableau des engagements présidentiels est tenu à jour par les conseillers de l'Élysée et chacun d'entre eux (*Le Monde*, 15-2).

– *Consultations*. Outre celles relatives à la réforme institutionnelle, à partir du 6 mars, M. Philippe a reçu

conformément à la pratique, le 15 avril, les présidents des assemblées et les présidents de groupes parlementaires, au lendemain de l'intervention des forces armées en Syrie (*Le Monde*, 8-3 et 17-4).

– *Décision*. À propos de l'affaire de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, M. Philippe a reconnu : « C'est la décision sur laquelle j'ai le plus hésité depuis mon arrivée à Matignon. Mais, quand on est le patron, on assume » (*Le Figaro*, 18-1).

212 – *Relations avec le chef de l'État*. S'agissant de cette figure imposée de la V<sup>e</sup> République, M. Philippe, après avoir rappelé « une lecture des institutions assez similaire » à celle du Président, a précisé : « Le modèle de notre tandem, si je ne craignais pas de passer pour prétentieux, ce serait Pompidou et de Gaulle » (*M, le magazine du Monde*, 27-1) (cette *Chronique*, n° 164, p. 197).

– *Séminaires gouvernementaux*. À l'issue du conseil de rentrée, le 3 janvier, un séminaire s'est tenu à l'Élysée. Un second a été réuni par M. Philippe, le 18 mars, à l'école Ferrandi, à Paris. Il a porté sur le rythme des réformes au pas de charge (*Le Monde*, 5-1 et 20-3) (cette *Chronique*, n° 165, p. 177).

V. *Conseil des ministres. Déclaration du gouvernement. Droits et libertés. Ministres. Président de la République. Révision de la Constitution*.

#### PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. L. Gasparotto, « Vins : les chefs d'État de la V<sup>e</sup> République entre raison et défense du terroir », *Le Monde*, 28-4.

– *Acteur*. De manière inédite sous la République, le président Macron, depuis la salle des fêtes du palais de l'Élysée, a tenu le rôle de récitant dans le conte musical de Sergueï Prokofiev *Pierre et le Loup* (1936), le 1<sup>er</sup> mars (*Le Monde*, 3-3). Quand macronisme rime avec frégolisme.

– *Anciens présidents*. À l'issue de deux jours de garde à vue, le président Sarkozy a été mis en examen, le 21 mars, dans l'affaire de soupçon de financement libyen de sa campagne électorale de 2007, des chefs de « corruption passive, financement illégal de campagne électorale et recel de détournement de fonds publics libyens » (*Le Monde*, 23-3). Sur TFI, il a promptement réagi : « C'est la France, c'est la fonction de chef de l'État qui est attaquée. »

En second lieu, il a été renvoyé, le 29 mars, devant le tribunal correctionnel pour « corruption » et « trafic d'influence » dans l'affaire des écoutes de 2014 (cette *Chronique*, n° 152, p. 200). Fait unique sous la V<sup>e</sup> République.

Après un entretien au *Monde*, le 13 mars, portant sur la politique étrangère, l'ancien président François Hollande a publié, le 11 avril, chez Stock, un ouvrage intitulé *Les Leçons du pouvoir*.

– *Autorité*. « Je ne suis pas là pour plaire mais pour faire », a lancé M. Macron aux jeunes agriculteurs reçus à l'Élysée, le 22 février (cette *Chronique*, n° 164, p. 198).

– *Bilan d'étape et tableau des engagements présidentiels*. Devant l'Association de la presse présidentielle, le 13 février, M. Macron a présenté son premier bilan d'étape. À ce propos, le « tableau des engagements » est tenu à jour dans chaque domaine par

ses conseillers et le ministre intéressé (*Le Monde*, 15-2).

– *Chef de la diplomatie.* À l’occasion de sa visite d’État aux États-Unis, le président Macron s’est adressé, en anglais, le 25 avril, au Congrès. Il s’est prononcé pour le multilatéralisme, à rebours de l’opinion de M. Trump, à l’instar de la lutte contre le réchauffement planétaire et de l’accord sur le nucléaire iranien (*Le Monde*, 27-4) (cette *Chronique*, n° 164, p. 199).

– *Chef des armées.* Au cours d’une cérémonie aux Invalides, le 28 mars, le chef de l’État a salué l’héroïsme du colonel de gendarmerie Arnaud Beltrame, qui avait pris la place d’une personne otage d’un terroriste: « De Jeanne d’Arc au général de Gaulle », il a incarné « l’esprit français de résistance » (*Le Figaro*, 29-3).

– *Chef des armées (suite).* Fidèle à son engagement (cette *Chronique*, n° 164, p. 198), le Président a donné l’ordre, pour la première fois, aux forces aériennes et navales, le 14 avril, en concertation avec celles des États-Unis et du Royaume Uni, de détruire des sites, en Syrie, d’armes chimiques, après leur utilisation contre des civils, la semaine précédente. Il a suivi, depuis la salle Jupiter de l’Élysée, le déroulement des opérations, au sein du conseil de défense (*Le Monde*, 16-4).

– *Commémorations.* M. Macron a participé, le 7 janvier, aux cérémonies commémoratives des victimes des attentats de *Charlie Hebdo* et de l’hypermarché de la porte de Vincennes à Paris, puis, le 13 suivant, en se rendant au Bataclan (*Le Monde*, 9 et 15-1). Il a inauguré, le 6 février, la « place Claude-Érignac »

à Ajaccio, vingt ans après l’assassinat du préfet de la République, en refusant l’amnistie aux « terroristes » (*Le Monde*, 8-2). Dans le sillage de François Mitterrand, il s’est rendu au Panthéon, le 27 avril, pour célébrer le cent-soixante-dixième anniversaire du décret de 1848 portant abolition définitive de l’esclavage dans les possessions françaises (*Le Monde*, 29-4).

– *Confidences.* « Le pouvoir est une ascèse, a observé le Président devant l’Association de la presse présidentielle le 13 février. Je ne suis pas l’enfant naturel de temps calmes de la vie politique, je suis le fruit d’une forme de brutalité de l’histoire, une effraction, car la France était malheureuse et inquiète. » Avant de conclure: « Mon fil rouge, c’est le travail » (*Le Monde*, 15-2).

– *Engagement européen.* À nouveau (cette *Chronique*, n° 164, p. 199), le chef de l’État a plaidé devant le Parlement européen, à Strasbourg, le 17 avril, la cause de la refondation de l’Union européenne. Puis, en vue de la préparation du scrutin de l’an prochain, il s’est rendu à Épinal (Vosges), le même jour, pour animer une « consultation citoyenne » sur l’Europe (*Le Figaro*, 18-4).

– *Grand maître des ordres nationaux.* Par un décret 2018-28 du 26 janvier, le président de la République a fixé les contingents annuels de croix de la Légion d’honneur pour la période 2018-2020, à titre civil et à titre militaire (*JO*, 27-1). Les promotions sont désormais limitées à deux, le 1<sup>er</sup> janvier et le 14 juillet.

Un second décret (2018-29) du même jour fixe les contingents afférents à l’ordre national du Mérite (cette *Chronique*, n° 129, p. 138).

– *Mode de communication innovante: communication sur communication.* À la veille de sa première année d'exercice du pouvoir, le chef de l'État s'en est expliqué, successivement, par la pédagogie, en se rendant, le 12 avril, au journal télévisé de 13 heures présenté par Jean-Pierre Pernaut sur TFI depuis l'école communale de Berd'huis (Orne), puis, trois jours plus tard, le 15, au théâtre du palais de Chaillot de la capitale, en allant au contact, sur BFMTV et Mediapart.fr, avec MM. Jean-Jacques Bourdin et Edwy Plenel (*Le Monde*, 14 et 17-4) (cette *Chronique*, n° 165, p. 179).

– *Protecteur de l'Académie française.* De manière inédite, M. Macron s'y est rendu, le 20 mars. Il a présenté, sous la Coupole, des propositions « pour la promotion de la langue française et du plurilinguisme » (*Le Monde*, 22-3). À ce jour, le chef de l'État pouvait assister à la réception d'un nouvel académicien. En octobre 2008, à l'occasion du jubilé de la Constitution de 1958, le président Sarkozy s'était adressé aux membres de l'Académie des sciences morales et politiques en présence de représentants de la doctrine constitutionnaliste (cette *Chronique*, n° 129, p. 238).

– *Réunion de crise.* Le chef de l'État s'est déplacé, le 23 mars, à la salle de crise du ministère de l'Intérieur, après l'attentat terroriste perpétré à Trèbes (Aude), le premier depuis l'entrée en vigueur de la loi du 30 octobre 2017 (cette *Chronique*, n° 165, p. 169). En présence du Premier ministre, il est intervenu à la télévision. Le lendemain, il a réuni un conseil de défense restreint (*Le Monde*, 25 et 26-3).

– *Transferts au Panthéon.* Par un décret du 2 mars, le président Macron a décidé

le transfert au Panthéon des cendres de Simone Veil, ainsi que de celles de son conjoint, le premier homme honoré en cette qualité (*JO*, 4-3) (cette *Chronique*, n° 164, p. 200).

– *Vœux.* Les cérémonies se sont échelonnées du 3 (Conseil constitutionnel) au 30 janvier, au cours d'une « séance-balai » (bureau des assemblées, « forces vives », etc.) (*Le Monde*, 1<sup>er</sup>-2). Entretemps, le 19, le Président s'était adressé, à bord du porte-hélicoptères *Dixmude*, aux armées, au large de Toulon. Par ailleurs, les cérémonies ont été entrecoupées d'un déplacement en Chine, le 7 janvier, et au Forum économique mondial de Davos, le 24 (cette *Chronique*, n° 162, p. 198).

V. *Autorité judiciaire. Conseil constitutionnel. Conseil des ministres. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. République.*

#### QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie.* L. Daydie, « La détermination des effets des décisions QPC: illustration d'un usage perfectible de la Constitution », *RFDC*, 2018, p. 33; P. Estanguet, « Peut-on rejuger une norme déclarée inconstitutionnelle ? », *RDJ*, 2018, p. 161; P. Gadhoun, « L'ouverture du contentieux constitutionnel à de nouvelles matières », *Les Nouveaux Cahiers du CC*, 2018, p. 43; E. Piwnica, « Le changement de culture opéré par l'arrivée de la question prioritaire de constitutionnalité », *ibid.*, p. 19.

– *Changement de circonstances.* Constitue un changement de circonstances, permettant le réexamen d'une disposition déjà déclarée conforme à

la Constitution, une modification de la législation et des arrêts rendus par la Cour de cassation (694 QPC).

– *Examen de constitutionnalité portant sur la portée effective qu’une interprétation jurisprudentielle constante confère à la disposition législative contestée.* Le Conseil a examiné la constitutionnalité d’une jurisprudence constante du Conseil d’État, tirant les conséquences d’une décision du 2 septembre 2015 de la Cour de justice de l’Union européenne relative aux groupes fiscalement intégrés (699 QPC).

De son côté, la Cour de cassation (Cass., 3<sup>e</sup> civ., 15 février 2018, n° 17-40.069 à 17-40.075 QPC) a jugé que, le principe jurisprudentiel suivant lequel est nulle une clause d’indexation excluant la réciprocité de la variation et stipulant que le loyer ne peut être révisé qu’à la hausse n’ayant pas de fondement législatif déterminé – il s’agit donc d’une pure création prétorienne –, il ne peut faire l’objet d’une contestation en QPC (v. concl. B. Sturlèse et comm. J. Monéger, *JCP G*, 2-4).

– *Mémoires en intervention.* La requérante (la Fédération bancaire française) a demandé le rejet des mémoires en intervention de nombreuses associations. Le Conseil n’y a pas accédé (685 QPC).

– *Réserve d’interprétation transitoire modulée dans le temps.* Dans l’attente d’une intervention législative fixant les modalités de motivation de la peine d’un arrêt de cour d’assises, le Conseil a, par une réserve d’interprétation transitoire, indiqué que chaque cour d’assises devait énoncer dans la feuille de motivation les principaux éléments l’ayant convaincue dans le choix de la peine. Cependant, cette réserve n’est valable que pour les

arrêts de cour d’assises rendus à l’issue d’un procès ouvert après la date de la décision du Conseil (694 QPC).

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

#### QUESTIONS AU GOUVERNEMENT

– *Interruption de la question et incident.* Lors de la séance du 11 avril, Mme Autain (FI) (Seine-Saint-Denis, 11<sup>e</sup>), ayant dépassé son temps de parole de deux minutes, a été interrompue par le président de séance. En signe de protestation, le groupe FI – dont certains membres ont interpellé le président depuis le pied de la tribune – a quitté l’hémicycle. Le tout devant une délégation du Bundestag assistant à la séance... 215

– *Lapsus.* Mme Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé, a provoqué l’hilarité générale, le 28 mars, à l’Assemblée nationale, en commençant sa réponse par « Mesdames et Messieurs les retraités ».

– *Réponse commune à plusieurs questions.* À la suite des attentats dans l’Aude, chaque groupe a posé, le 27 mars, une question et le Premier ministre a apporté une réponse globale.

– *Retransmission télévisuelle.* Le bureau du Sénat a indiqué, le 25 janvier, que les séances de questions d’actualité au gouvernement seront diffusées exclusivement, à partir d’avril 2018, sur Public Sénat.

V. *Assemblée nationale. Gouvernement. Sénat.*

## RÉPUBLIQUE

- *Bibliographie*. E. Cartier et M. Verpeaux (dir.), *La Constitution du 27 octobre 1946*, Paris, Mare & Martin, 2018 ; F. Hollande, *Les Leçons du pouvoir*, Paris, Stock, 2018 ; P. Mbongo, *La Langue française et la Loi*, Paris, Enrick B. Éditions, 2018 ; P. Avril, « Un été indien pour la V<sup>e</sup> République », *Le Débat*, n° 198, 2018, p. 172.
- *Laïcité*. Lors de ses vœux aux représentants des cultes, le 4 janvier, le président Macron a souhaité un dialogue « dépassionné » : « Mon vœu pour 2018 est que la France devienne avec vous ce modèle de laïcité, sachant écouter les voix du pays dans leur diversité, capable de construire sur cette diversité une grande nation réconciliée » (*Le Monde*, 6-1). Cette « sécularisation à la française [...] est un ciment puissant de notre pays [...], cela donne à l'État une position de surplomb et d'arbitre », devait-il conclure (*BQ*, 5-1). À l'invitation inédite de la conférence des évêques de France, à Paris, le chef de l'État a estimé, le 9 avril : « Le lien entre l'Église et l'État s'est abîmé et [...] il vous importe, à vous comme à moi, de le réparer » (*Le Monde*, 11-4).
- « *Reconquête républicaine* ». En créant, le 8 février, la police de sécurité du quotidien, le ministre de l'Intérieur a dressé la liste des trente quartiers prioritaires de « reconquête républicaine » (*Le Monde*, 9-2).
- « *Règles d'airain : le respect des lois de la République* ». Devant les évêques de France, le président Macron a affirmé : « Mon rôle est de m'assurer que chaque citoyen ait la liberté absolue de croire ou de ne pas croire, mais je lui demanderai

de la même façon et toujours de respecter absolument les lois de la République » (*Le Monde*, 12-4). Le 16 janvier précédent, en déplacement à Calais, le chef de l'État avait défendu tout à la fois « un devoir d'humanité vis-à-vis des migrants et le respect de l'ordre républicain » (*BQ*, 17-1).

– « *Service national universel* ». Le président Macron a pris la décision d'instaurer ledit service pour « une école de fraternité », le 30 janvier (*BQ*, 31-1).

– *Sur la Corse*. À Ajaccio, le 6 février, le président Macron a souhaité « ménager à la Corse un avenir à la hauteur de ses espérances » sans « sortir du giron républicain ». Le lendemain, à Bastia, il s'est déclaré favorable à son inscription dans la Constitution et a marqué son opposition à la co-officialité de la langue corse et à la création d'un statut de résident. Car l'avenir de la Corse, « île métropolitaine », doit être « au cœur de la République » (*BQ*, 7 et 8-1).

– *Tradition républicaine ?* Les responsables nationalistes corses ont décliné le déjeuner républicain auquel le chef de l'État les avait conviés à Bastia, le 7 février (*Le Monde*, 9-2).

V. *Président de la République*.

## RÉSOLUTION (ART. 34-I C)

– *Vote*. Une résolution tendant à mieux maîtriser le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales a été adoptée, à l'unanimité, par le Sénat, le 28 mars.

RÉSOLUTION COMMUNE DE  
L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
ET DU BUNDESTAG

– *Vote solennel.* De manière inédite, le Bundestag et l'Assemblée nationale ont adopté, le 22 janvier, une résolution commune en faveur d'un nouveau traité de l'Élysée entre les deux États. Une délégation française, conduite par M. de Rugy – qui a prononcé un discours au Bundestag –, s'est déplacée à Berlin pour assister au vote le matin du 22 janvier, puis la procédure inverse – avec une intervention de M. Schäuble au Palais-Bourbon et la présence d'une délégation allemande – a été mise en œuvre l'après-midi à Paris. On n'épiloguera pas sur le présentéisme variable à ces deux séances des ministres et députés allemands et de leurs homologues français...

RÉSOLUTION EUROPÉENNE  
(ART. 88-4 C)

– *Vote.* Deux résolutions européennes portant sur l'interdiction de la pêche électrique et le premier paquet Mobilité ont été adoptées en séance publique à l'Assemblée nationale, le 6 mars.

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Législation en commission (art. 47 ter du règlement du Sénat).* La procédure est inapplicable en matière de révision constitutionnelle. V. *Sénat*.

– *Révision.* Le président de l'Assemblée nationale a présenté, le 12 janvier, ses propositions de réforme de la Constitution (BQ, 12-1). Le président du Sénat en a fait de même, le 24 janvier, à l'égard des quarante propositions de son assemblée sur la révision constitutionnelle (Senat.fr).

Après avoir reçu les représentants des groupes parlementaires, le Premier ministre a présenté, le 4 avril, les axes de la future réforme institutionnelle. Celle-ci sera articulée autour 1) d'une loi constitutionnelle (portant sur le Conseil supérieur de la magistrature, la Cour de justice de la République, la fin du statut de membres à vie du Conseil constitutionnel des anciens présidents de la République, la procédure législative, la réorganisation du Conseil économique, social et environnemental, l'insertion dans l'article 34 C de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et de la Corse); 2) d'une loi organique (réduisant d'un tiers le nombre de parlementaires et limitant dans le temps le nombre de mandats exercés) et d'une loi ordinaire (instillant une dose de proportionnelle dans le mode d'élection des députés).

Une consultation en ligne a été lancée par le groupe socialiste au Sénat du 11 avril au 11 mai afin d'« intégrer participation citoyenne dans la rédaction même de notre texte fondamental ».

V. *Assemblée nationale. Premier ministre. Sénat.*

SÉANCE PUBLIQUE

– *Comportement.* Pour en terminer avec certaines dérives à l'Assemblée nationale (cette *Chronique*, n° 163, p. 184, et n° 164, p. 205), l'article 9 de l'instruction générale du bureau a été modifié par décision du bureau du 24 janvier. D'abord, l'utilisation, à l'appui d'un propos, de graphiques, de pancartes, de documents, d'objets ou instruments divers est interdite. Ensuite, la tenue vestimentaire adoptée par les députés dans l'hémicycle doit s'apparenter à une tenue de ville et ne peut être le prétexte à la manifestation de

l'expression d'une quelconque opinion (est notamment prohibé le port de tout signe religieux ostensible). On comprend ici l'intérêt d'édicter une telle interdiction dans l'instruction générale du bureau, qui, contrairement au règlement, n'est pas soumise au contrôle de constitutionnalité. Enfin, il est interdit de téléphoner à l'intérieur de l'hémicycle.

– *Demande de vérification du quorum.* À l'Assemblée nationale, le président du groupe GDR a demandé et obtenu la vérification du quorum, le 8 mars. Faute de quorum, la séance a été suspendue quinze minutes en application de l'article 61 du règlement de l'Assemblée nationale.

– *Incident.* Au cours de la séance des questions au gouvernement, le 21 mars, le premier incident de la législature s'est produit. En répondant à une question relative à l'éventualité de l'insertion de restrictions relatives au droit d'amendement « qu'il faut cesser de confondre la forme – c'est-à-dire leur nombre – et le fond – c'est-à-dire leur qualité », Mme Belloubet a provoqué le départ de l'hémicycle des députés des groupes LR, UDI-Agir, NG, GDR et FI, ainsi que celui des députés non inscrits. M. de Rugy, ayant affirmé son hostilité à l'égard de telles restrictions (entretien au *Monde*, 10-3), s'est vu reprocher par ces groupes, au moyen de rappels au règlement présentés après ladite séance, son silence.

Un second incident éclatera le 11 avril. V. *Questions au gouvernement.*

V. *Assemblée nationale. Questions au gouvernement.*

SÉNAT

– *Bibliographie.* Ph. Bachschmidt, « Le Sénat veut davantage légiférer en

commission », *Constitutions*, 2017, p. 543; J. Benetti, « La commission des lois du Sénat ne peut valablement refuser d'émettre un avis sur le fondement de l'article 13 de la Constitution pour s'opposer à une nomination présidentielle. Quand le Conseil d'État se fait juge des conflits entre organes constitutionnels », *ibid.*, p. 541; J.-Ph. Derosier, « La législation en commission au Sénat : pérennisation d'une expérimentation – À propos de la réforme du règlement du Sénat du 14 décembre 2017 et de la décision du Conseil constitutionnel du 16 janvier 2018 », *JCP A*, 29-1; J.-É. Gicquel, « L'introduction de la procédure législative en commission au Sénat », *JCP G*, 19-2.

– *Composition.* L'élection de M. Leroux (LR) (Orne) a été annulée par le Conseil constitutionnel, le 13 avril. V. *Contentieux électoral* (cette *Chronique*, n° 155, p. 195)

– *Procédure législative : législation en commission.* Succédant à la procédure d'examen en commission (PEC) établie, à titre expérimental, par la résolution du 13 mai 2015 (cette *Chronique*, n° 165, p. 201), la procédure législative en commission (PLC) a été instituée par la résolution du 14 décembre 2017 déclarée conforme à la Constitution (757 DC) (*JO*, 20-1). Si l'économie générale de la procédure reste la même (il peut être décidé, par la conférence des présidents, à la demande du président du Sénat, du président d'un groupe ou du gouvernement, que le droit d'amendement des sénateurs et du gouvernement sur un projet de loi ou une proposition de loi ou de résolution « s'exerce uniquement en commission » (art. 47 *ter* du règlement du Sénat), la séance en hémicycle étant alors cantonnée à des explications de vote (art. 47 *quinquies*), deux différences

entre l'ex- « PEC » et la « PLC » sont à signaler : d'une part, le dépôt de certains amendements est encore possible en séance plénière (art. 47 *quater*) et, d'autre part et surtout, la PLC pourra être utilisée pour tout ou partie du texte.

La PLC a été appliquée, pour la première fois, sur une partie du projet de loi relatif à la société de confiance (v. rapport n° 329 du 22 février 2018 de la commission spéciale et les séances des 13, 14 et 20 mars).

*V. Commissions. Commissions d'enquête. Loi de financement de la sécurité sociale. Loi de finances. Parlementaires en mission. Questions au gouvernement. Résolution. Révision de la Constitution. Vote bloqué.*

#### TERRITOIRE

– *Mer territoriale et zone économique exclusive de l'île de Clipperton.* Le décret 2018-23 du 16 janvier en fixe les limites extérieures, soit respectivement douze milles marins et deux cents milles

marins à partir des lignes de base (JO, 18-1).

#### VOTE BLOQUÉ (ART. 44-3 C)

– *Application.* Le 7 mars, le gouvernement a demandé, au Sénat, un scrutin unique sur une proposition de loi, émanant du groupe CRCE et adoptée à l'Assemblée nationale en février 2017, tendant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles. Un vote unique concernera le texte et un amendement gouvernemental reportant son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Si le vote est positif, la navette continuera et le texte risque alors d'être « enterré ». Nul besoin d'insister sur le fait que cette manœuvre n'a guère été appréciée par les sénateurs. Au Sénat, on ne recense, en effet, que six utilisations de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution vis-à-vis d'une proposition de loi, la dernière occurrence remontant à 1993 (cette *Chronique*, n° 69, p. 220). *V. Sénat.*



---

## SUMMARIES

### THE FIFTH REPUBLIC REVISITED

OLIVIER DUHAMEL

#### **Macron or the Illusion of the Gaullist Republic**

Emmanuel Macron wants to be the president of a Fifth Republic that has reverted to its Gaullist roots, led by a transformative president embodying the country beyond right and left. But the Fifth Republic has only survived by contradicting De Gaulle's original illusion. The General lambasted the party system, yet he strengthened it, albeit under the domination of a presidential system that the eighth president is perpetuating without significant change. The Gaullist vision of the institutions which Macron has embraced could prove to be another illusion. 221

ÉRIC THIERS

#### **For an Intellectual History of Constitutional Revision**

##### **Haute Cuisine and What to Do with Leftovers**

Doctrine is not put aside in the constitutional revision process. It feeds it abundantly in complex ways that remain to be identified. Intellectual history can help us do that. The article takes into consideration the actual mode of production and dissemination of ideas through the maze of spaces, environments and networks inhabited by constitutionalists, and it tries to highlight this process by focusing on the role played by journals such as *Pouvoirs* around two issues: the introduction of the priority preliminary ruling on constitutionality and the function of the committees in charge of preparing constitutional reforms.

MARC GUILLAUME

#### **Constitutional Revisions:**

##### **A Less Procedural and More Fundamental Constitution**

The Constitution of the Fifth Republic has undergone twenty-four revisions. It has been and remains the text that organizes the government. Through these revisions, however, it is less so and has become the

foundation of fundamental rights and liberties following the 1974 and 2008 revisions, which guarantee the justiciability of all constitutional provisions.

CLAIRE ZALC

### **The Deprivation of Nationality**

#### **A Few Historical Facts about a Failed Constitutional Revision**

How can one understand the failures of the constitutional revision announced by François Hollande in the aftermath of the November 2015 terrorist attacks? The article proposes to re-examine this episode by offering a historian's reading presented according to different temporalities. By doing so, it raises the issue of the dialogue between history and power, around the confrontation between past and present initiated by this event.

222

NICOLAS MOLFESSIS

### **The Constitution as the Source of Private Law**

From the start, the Constitution concerned the sources of private law essentially because it defined the competences of laws and regulations. Since the beginning of the 1970s, it has gradually changed in nature and has become, through various procedural as well as substantial mechanisms, the source of private law. The Constitution has thus acquired a horizontal dimension. The constitutional argument has entered the courtrooms. However, this fundamental mutation has not occurred without difficulties. For private law, the Constitution remains a foreign body, which reception and acclimatization are still uncertain.

HUGUES PORTELLI

### **Sixty Years of Parliamentary Subordination**

The founding fathers of the 1958 Constitution wanted to relegate Parliament to a secondary role within the institutions and they have durably succeeded in doing so. Both the constitutional framework (the Constitution and its interpretation) and the electoral rules (voting system and schedule) have made sure that the two chambers would respect the precedence of presidential power. The practice of parliamentary actors, both in the usage they have made of their powers and their inability to use the resources of bicameralism, has ensured the long-term sustainability of this subordination.

WANDA MASTOR

### **The Presidents of the Fifth Republic: Jacobins or Girondists ?**

More than any other, the question of decentralization is quintessentially political, and the competences granted to the regions have varied, sometimes significantly, according to which party was in power. Declared “indivisible”, until the upcoming and probable independence of New Caledonia and without forgetting the constitutionalizing of its “decentralized” organization, the Fifth Republic can also be described through the history of the relationship between the centre and the regions. The centuries-old opposition between Jacobins and Girondists, even deprived of its revolutionary meaning, seems to have survived. A chronological approach to this great narrative allows us to see where each of the eight presidents have stood and to understand more clearly the “Girondist pact” which should be reflected in the next constitutional revision.

223

GÉRALDINE MUHLMANN

### **The New Media Challenges**

Under the Fifth Republic, the 1881 legislation on the freedom of expression has remained a pillar of the rule of law. It introduced a balance between a fundamental freedom of expression, which requires no prior administrative authorization, and the definition of criminal offences punishable *a posteriori*. However, this legal balance has been challenged and undermined either by the functioning of social medias or by the climate of suspicion that surrounds offences against individuals (due to the rivalry between memories or sufferings). Nevertheless, legalism is alive and well (maybe so as to impress public opinion), despite the problems it raises on issues such as hate speech and fake news.

ANTONIN GUYADER

### **Towards a More Digital Democracy**

The digital revolution has opened the way for a renewal of the citizens’ participation in the political decision-making process. Through various arrangements, of which the article offers a draft typology, new domains of participatory democracy could be opened to us. Conversely, the appropriation of these new issues by the law-makers should also be questioned.

SABINE SAURUGGER

**Federalising the Eurozone?**

Federalizing the Eurozone is an idea that has been around for some time. Lately, it has come again to the fore under the impulsion of the French president, Emmanuel Macron. Starting with the notion of federation in the process of European integration, the article offers a critical and contextualized analysis of the different national and European proposals, which oscillate between the federalization of competences and the participation of citizens.

JULIE BENETTI

**The Myth of the Sixth Republic**

224 Under the falsely univocal banner calling for a new or “Sixth” Republic, two different constitutional options can be distinguished which both claim to attack the unbridled presidentialism of our institutions. The first offers to consolidate the president’s power vis-à-vis the Prime minister in a French-style presidential regime, while the second would like to neutralize it on the model of the European prime-ministerial regimes. But both derive from an illusion, namely that a genuine change of regime could take place without a reform of the mode of election of the head of State.

**CHRONICLES**

LLUÍS MEDIR

**Spain and Catalonia: Stalemate?**

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT

AND CÉLINE LAGEOT

**Foreign Chronicles**(January 1<sup>st</sup> – March 31<sup>th</sup>, 2018)

JEAN GICQUEL AND JEAN-ÉRIC GICQUEL

**French Constitutional Chronicle**(January 1<sup>st</sup> – April 30<sup>th</sup>, 2018)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

*En accès libre*

- l'intégralité des numéros de 1977 à 2011
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1977
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 2 000 articles et 140 numéros à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index des auteurs, etc.

*Pour les abonnés*

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

# POUVOIRS

## BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques  
12, rue du Cap-Vert  
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33  
Fax : 03.80.48.10.34  
e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veuillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an  
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro : .....  
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarifs : 83 € (France) – 90 € (étranger)

M.     Mme

Nom : .....

Prénom : .....

Adresse : .....

Code postal : ..... Ville : .....

Pays : .....

Téléphone : ..... Fax : .....

e-mail : .....

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)



© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2018  
ISSN 0152-0768  
ISBN 978-2-02-139067-4  
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL  
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE  
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2018. N° 139067 (00000)  
IMPRIMÉ EN FRANCE









