Chronique institutionnelle élémentaire de la Ve République

JEAN GICQUEL

On s'attachera successivement à la vie des pouvoirs publics et à l'application des articles de la Constitution du 4 octobre 1958 (C)[1].

I. LA VIE DES POUVOIRS PUBLICS

1 / *Liste des Présidents de la République.*

- Charles de Gaulle : 1er *mandat*, 8-1-1959 - 8-1-1966 (élu, le 21-12-1958, au 1er tour, au suffrage universel *indirect* avec 78,5 % des voix, face à Georges Marrane et Albert Châtelet ; 2e *mandat*, 8-1-1966 - 28-4-1969 (réélu le 19-12-1965, au 2e tour, au suffrage universel *direct* avec 55,2 % des suffrages face à François Mitterrand (44,8 %).
- Alain Poher : 28-4-1969 - 19-6-1969 (par *intérim*, à la suite de la démission du général de Gaulle).
- Georges Pompidou : 19-6-1969 - 2-4-1974 (élu le 15-6-1969, au 2e tour, avec 58,2 % des suffrages contre Alain Poher, 41,7 %).
- Alain Poher : 2-4-1974 - 24-5-1974 (par *intérim*, à la suite du décès de Georges Pompidou).
- Valéry Giscard d'Estaing : 24-5-1974 - 21-5-1981 (élu le 19-5-1974, au 2e tour, avec 50,8 % des suffrages contre François Mitterrand (49,1 %).
- François Mitterrand : *1er mandat*, 21-5-1981 - 21-5-1988 (élu, le 10-5-1981, au 2e tour, avec 51,7 % des voix face à Valéry Giscard d'Estaing (48,2 %) ; 2e *mandat*, 21-5-1988 - ... (réélu, le 8-5-1988, au 2e tour, avec 54,01 % des voix face à Jacques Chirac (45,9 %)[2].

1. Pour une étude exhaustive, V. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la Ve République*, La Documentation française, 2e éd., 1982. On se reportera, par ailleurs, avec profit à : P. Avril, *La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, 1987 et J. Chapsal, *La vie politique sous la Ve République*, 2 t., PUF, 3e éd., 1987.

2. François Mitterrand est, à ce jour, le seul chef d'Etat élu, à deux reprises, au suffrage universel *direct*. Le général de Gaulle avait été choisi, en 1958, par un collège d'élus, avant de recevoir l'onction populaire en 1965.

2 / *Liste des Gouvernements*

Présidence du général de Gaulle

1er mandat

1. Michel Debré : 8 janvier 1959 - 14 avril 1962.
2. Georges Pompidou (I) : 14 avril 1962 - 28 novembre 1962.
3. Georges Pompidou (II) : 28 novembre 1962 - 8 janvier 1966.

2e mandat

4. Georges Pompidou (III) : 8 janvier 1966 - 10 avril 1967.
5. Georges Pompidou (IV) : 10 avril 1967 - 10 juillet 1968.
6. Maurice Couve de Murville : 10 juillet 1968 - 20 juin 1969.

Présidence de Georges Pompidou

7. Jacques Chaban-Delmas : 20 juin 1969 - 5 juillet 1972.
8. Pierre Messmer (I) : 5 juillet 1972 - 2 avril 1973.
9. Pierre Messmer (II) : 2 avril 1973 - 27 février 1974.
10. Pierre Messmer (III) : 27 février 1974 - 27 mai 1974.

Présidence de Valéry Giscard d'Estaing

11. Jacques Chirac (I) : 27 mai 1974 - 25 août 1976.
12. Raymond Barre (I) : 25 août 1976 - 28 mars 1977.
13. Raymond Barre (II) : 28 mars 1977 - 3 avril 1978.
14. Raymond Barre (III) : 3 avril 1978 - 21 mai 1981.

Présidence de François Mitterrand

1er mandat

15. Pierre Mauroy (I) : 21 mai-22 juin 1981.
16. Pierre Mauroy (II) : 22 juin 1981 - 22 mars 1983.
17. Pierre Mauroy (III) : 22 mars 1983 - 17 juillet 1984.
18. Laurent Fabius : 17 juillet 1984 - 20 mars 1986.
19. Jacques Chirac (II) : 20 mars 1986 - 10 mai 1988.
20. Michel Rocard (I) : 10 mai-23 juin 1988.

2e mandat

21. Michel Rocard (II) : 23 juin 1988 - ...

Le Gouvernement Debré détient le record de longévité de la République, et Georges Pompidou, celui de la durée de Premier ministre, présentement.

---

3 / *L'Assemblée nationale*

Dates des élections	Législature	Mode de scrutin	Nombre de sièges	Président
23/30-11-1958	I : 9-12-1958-9-10-1962	Scrutin majoritaire uninominal à 2 tours (ord. 13-10-1958)	579	J. Chaban-Delmas (UNR)
18/25-11-1962 *après dissolution*	II : 6-12-1962 3-4-1967	Id.	482	J. Chaban-Delmas (UNR-UDT)
5/12-3-1967	III : 3-4-1967 30-5-1968	Id.	486	J. Chaban-Delmas (UD)
23/30-6-1968 *après dissolution*	IV : 11-7-1968-2-4-1973	Id.	487	J. Chaban-Delmas (11-7-1968 - 25-6-1969) A. Peretti (25-6-1969 - 2-4-1973)
4/11-3-1973	V : 2-4-1973 - 2-4-1978	Id.	490	E. Faure (app. UDR)
14/21-3-1978	VI : 2-4-1978 - 22-5-1981	Id.	491	J. Chaban-Delmas (RPR)
14/21-6-1981 *après dissolution*	VII : 7-7-1981 - 1er-4-1986	Id.	491	L. Mermaz (PS)
16-3-1986	VIII : 2-4-1986 - 14-5-1988	RP (loi du 10 juillet 1985)	577	J. Chaban-Delmas (RPR)
5/12-6-1988 *après dissolution*	IX : 23-6-1988 - ...	Scrutin majoritaire uninominal à 2 tours (loi du 11 juillet 1986)	577	L. Fabius (PS)

Dans le cadre du scrutin majoritaire une condition d'accès au ballottage a été modifiée : la loi du 29-12-1966 fixe le seuil à 10 % des électeurs *inscrits*, puis celle du 19-7-1976 à 12,5 % (art. L. 162 du code électoral). La loi du 24-11-1986 a procédé à la délimitation des circonscriptions, selon le critère *essentiellement démographique* dégagé par le Conseil constitutionnel (CC) (*Nouvelle-Calédonie*, 8-8-1985).

4 / *Le Sénat*

Après que le Sénat eut été formé par les membres du Conseil de la République, de 1946 (art. 91 C), il a été procédé à son renouvellement *total*, le 26-4-1959. Gaston Monnerville (GD) a été porté à sa présidence, le 28. A l'occasion des renouvellements partiels, selon le rythme triennal, Alain Poher (UCPD), lui a succédé le 2-10-1968. Toutefois, à la faveur de l'*intérim* de la présidence de la République, André Méric (s) a été Président provisoire du 29-4- au 19-6-1974 et Etienne Dailly (GD) entre le 3-4 et 24-5-1974. Les effectifs du Sénat ont été portés de 309 sièges, en 1959, à 322 en 1989. (LO des 16-7-1976 et 17-6-1983). Ils sont répartis entre les séries *A*, *B*, *C* (art. LO 276 du code électoral).

5 / *Le Congrès du Parlement*

Réunions	Ratification de projets de révision	Président	Lois constitutionnelles
20-12-1963	Art. 28 C (dates des sessions parlementaires)	J. Chaban-Delmas	30-12-1963
21-10-1974	Art. 61, al. 2 C (élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel)	E. Faure	29-10-1974
14-6-1976	Art. 7 C (décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République)	E. Faure	18-6-1976

Deux projets de révision votés par les assemblées, en octobre 1973 et 1974 sont présentement *différés* et non point abandonnés, en raison du principe de *non-caducité* : l'un relatif à l'article 6 (mandat présidentiel ramené à cinq ans), l'autre à l'article 25 (suppléance parlementaire).

6 / *Composition actuelle du Conseil constitutionnel*

Dates de nomination	Autorités de nomination		
	Président de la République	Président du Sénat	Président de l'Assemblée nationale
Février 1983	Daniel Mayer	Léon Jozeau-Marigné	Pierre Marcilhacy (décédé le 6-7-1987) Francis Viéville (nommé le 17-7-1987)
Février 1986	Robert Badinter *(président)*	Maurice-René Simonnet (décédé le 21-8-1988) Jacques Latscha (nommé le 29-8-1988)	Robert Fabre
Février 1989	Maurice Faure	Jean Cabannes	Jacques Robert

Le Conseil constitutionnel a été présidé successivement par : Léon Noël (1959-1965) ; Gaston Palewski (1965-1974) ; Roger Frey (1974-1983) ; Daniel Mayer (1983-1986) et Robert Badinter depuis lors. Le renouvellement se déroule courant février, mais l'entrée en fonction est fixée au 4 mars suivant.

Les anciens Présidents de la République, à l'exception de Vincent Auriol et de René Coty, n'ont pas siégé, à ce jour, au Conseil. Concernant la situation de Valéry Giscard d'Estaing, élu député, en 1984, la décision *Puy-de-Dôme*, 2e, du 7-11-1984, rendue par le CC, se borne à constater que le mandat parlementaire *fait obstacle* à ce qu'il y siège, sans se prononcer sur le point de savoir s'il en résultait une suspension ou une interruption de sa qualité de membre de droit.

7 / *La présidence du Conseil économique et social*

Emile Roche (1959-1974).
Gabriel Ventejol (1974-1987).
Jean Mattéoli (1987-...).

II. L'application des articles de la constitution du 4 octobre 1958[3]

Préambule. — Incorporé dans le principe de constitutionnalité (CC, *Liberté d'association* 17-7-1971). La *tradition républicaine*, à laquelle *les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* s'identifient (*Loi d'amnistie*, 20-7-1988), a été explicitée, à l'heure actuelle par le juge constitutionnel : liberté d'association (17-7-1971) ; liberté d'aller et venir (12-1-1977) ; libertés de l'enseignement et de conscience (23-11-1977) ; indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur (20-1-1984) ; droits de la défense (2-12-1976) ; individualisation des peines (22-11-1978) ; existence et compétence des juridictions administratives (22-7-1980 et 23-1-1987).

Art. 2. — Les principes sur lesquels la République repose et, d'une manière générale, les libertés publiques sont placés, entre autres, sous la protection du chef de l'Etat : déclarations de Valéry Giscard d'Estaing, 17-1-1977 et de François Mitterrand, 29-3-1986.

Art. 3. — Elu de la nation, le Président de la République peut revendiquer la qualité de *représentant*. En revanche, les membres du Parlement européen ne participent pas à l'exercice de la souveraineté nationale (CC, 30-12-1976).

Art. 4. — Dans son prolongement, l'art. 7 de la loi du 11-3-1988 relative à la transparence financière de la vie politique, aménage le financement des partis politiques.

Art. 5. — Les missions du Président de la République s'ordonnent autour de l'idée qu'il est, tout à la fois, *arbitre et responsable* ; selon François Mitterrand (*Lettre à tous les Français*, 1988). En outre, il possède la qualité d'*interprète* de la Constitution, ainsi qu'il ressort de la période de *cohabitation*, par exemple. V. l'art. 13 C.

Art. 6. — Le projet de quinquennat, déposé à l'initiative de Georges Pompidou et voté par les assemblées en octobre 1973, demeure inachevé, faute de ratification.

Art. 7. — Le seul article ayant fait l'objet d'une double révision (loi référendaire du 6-11-1962 et LC du 18-7-1976). Le changement de collège électoral du chef de l'Etat a bouleversé, pour l'essentiel, la Ve République. La LO du 6-11-1962 a été complétée par celle du 11-3-1988 qui organise la transparence et le financement de l'élection présidentielle.

V. *Liste des Présidents de la République (supra)*.

Art. 8. — La nomination discrétionnaire du Premier ministre par le chef de l'Etat (al. 1er) s'ac-

3. Il est expédient, dans une mise en perspective, de se reporter aux *travaux préparatoires* (TP) de la Constitution publiés par les soins du Comité national, constitué à cet effet, en 1984. A ce jour, deux volumes ont été publiés : de l'avant-projet du 29-7-1958 au projet du 21-8-1958, La *Documentation française*, 1987 et 1988.

compagne d'une rencontre de volontés entre eux, pour la désignation des autres membres du Gouvernement (al. 2). Tandis que le Premier ministre est révocable par le Président, en logique présidentialiste (tels G. Pompidou, en 1968, J. Chaban-Delmas en 1972), il s'impose à ce dernier à l'opposé, en logique parlementariste (J. Chirac, en 1986).

V. *Liste des Gouvernements (supra)* et art. 49 et 50 C.

ART. 9. — De manière inédite, le décret du 22-3-1983 portant nomination des membres du 3e Gouvernement Pierre Mauroy *lie* les qualités de ministre à celle de participant au conseil des ministres, à la manière d'une tautologie. Les secrétaires d'Etat n'y sont conviés que ponctuellement sur les matières relevant de leurs attributions. Le mimétisme institutionnel a imposé ultérieurement ce précédent.

ART. 10, *al. 2.* — La *demande d'une nouvelle délibération* de la loi a été présentée, pour la première fois, par François Mitterrand, le 13-7-1983 (loi sur l'exposition universelle), afin de surmonter un *imbroglio* juridique, et ensuite, le 9-8-1985, pour tirer les conséquences d'une décision rendue, la veille, par le CC, à propos de la Nouvelle-Calédonie.

ART. 11. — Au-delà de vaines controverses relatives à son champ d'application en 1962 et 1984 (V. *TP*, II et art. 89), *le référendum législatif* a été utilisé 6 fois : sous le général de Gaulle, le 8-1-1961 (autodétermination des populations algériennes) ; le 8-4-1962 (approbation des accords d'Evian consacrant l'indépendance de l'Algérie) ; le 28-10-1962 (modification des art. 6 et 7 C notamment) et le 27-4-1969 (modification des art. 72 7, 24, 89 C, entre autres, relatifs à la création de régions et à la rénovation du Sénat). Cette dernière votation échoua, entraînant sur-le-champ la démission du chef de l'Etat ; sous Georges Pompidou, cette procédure a été mise en œuvre le 23-4-1972 concernant l'autorisation de ratifier le traité d'élargissement de la CEE ; François Mitterrand a soumis aux électeurs le 6-11-1988, un projet de loi destiné à préparer l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. Ces deux dernières consultations n'ont pas revêtu un caractère plébiscitaire comme jadis. Le référendum néo-calédonien est, au surplus, le premier ressortissant à l'initiative *gouvernementale.* Le 30-6-1984, le Sénat, pour la première fois, a voté une proposition référendaire (projet Savary sur l'enseignement privé). L'AN refusa d'y donner suite, le 6-7 suivant. De façon inusitée, le peuple a accordé, sur ce fondement, une habilitation législative au Président de la République en vue de l'application des accords d'Evian (art. 2 de la loi du 12-4-1962). Le CC décline sa compétence en vue d'apprécier la conformité d'une loi référendaire à la Constitution (6-11-1962).

V. Art. 60 C.

ART. 12, *al. 1er.* — La dissolution de l'AN a été prononcée à 4 reprises : les 9-10-1962 et 30-5-1968 par le général de Gaulle et les 22-5-1981 et 14-5-1988 par François Mitterrand.

Al. 3. L'Assemblée doit disposer d'un délai de quinze jours en vue de procéder à son installation. La IXe législature, ouverte le 23-6-1988, dans le cadre de la session ordinaire (art. 28 C), a été prolongée *de droit* jusqu'au 7-7, à cet effet.

ART. 13. — De l'expérience de la *coexistence*, il résulte que le Président de la République dispose du pouvoir *discrétionnaire* de signer ou non les projets d'ordonnance. François Mitterrand s'y est refusé à trois fois : le 14-7-1986 (modalités des privatisations) ; le 2-10-1986 (découpage électoral de l'AN) et le 17-12-1986 (aménagement du temps de travail).

ART. 14. — En sa qualité de chef des armées, la décision d'engager l'arme nucléaire appartient au Président de la République, selon les modalités fixées par le décret du 14-1-1964.

ART. 16. — Par une décision du 23-4-1961, le général de Gaulle a mis en œuvre cette *dictature constitutionnelle*, afin de s'opposer à une insurrection militaire (le *putsch* d'Alger). Il y renoncera le 29-9 suivant. Au total, les 18 décisions prises ont été à l'origine d'une *suspension* de la Constitution. A exorciser.

ART. 18. — *Messages au Parlement* délivrés par : le général de Gaulle, 15-1-1959 (entrée en fonctions) ; 25-4-1961 (recours à l'art. 16 C) ; 20-3-1962 (fin du conflit algérien) ; 2-10-1962 (décision de soumettre au référendum la modification du mode d'élection du Président de la République) ; 11-12-1962 (à la *seule* AN à l'ouverture de la législature) ; Georges Pompidou, 25-6-1969 (entrée en fonctions) ; 5-4-1972 (décision de soumettre au référendum un projet de loi portant autorisation de ratifier le traité d'élargissement de la CEE) ; 3-4-1973 (ouverture de la législature) ; Valéry Giscard d'Estaing, 30-5-1974 (entrée en fonctions) ; François Mitterrand, 8-8-1981 (entrée en fonctions et interprétation *présidentialiste* de la Ve République) ; 8-4-1986 (début de la législature et interprétation *parlementariste* des institutions consécutive à la *cohabitation*), 25-6-1986 (centenaire de la naissance de Robert Schuman) ; 26-10-1988 (décision de soumettre au référendum un projet de loi relatif à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie).

ART. 19. — A interprétation *variable* selon la logique des institutions : le présidentialisme efface au profit du Président le *distinguo* (déclaration du général de Gaulle, 31-1-1964, message de François Mitterrand, 8-7-1981) ; le parlementarisme lui restitue l'authenticité (déclaration de Jacques Chirac, 20-3-1986).

ART. 20. — Sous réserve des responsabilités particulières du Président de la République, devenu une réalité avec le Gouvernement Jacques Chirac II (mars 1986 - mai 1988), au cours de la période dite de *cohabitation*.

ART. 21, *al. 1er*. — Remembrement du pouvoir réglementaire sous cet aspect, par suite de l'évanescence du pouvoir réglementaire *autonome* de l'art. 37, al. 2 C (CC, *Blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982).

Al. 4. — Georges Pompidou et

Pierre Messmer ont suppléé le chef de l'Etat dans la présidence d'un conseil des ministres, réuni à l'hôtel de Matignon, respectivement les 24-4- et 30-9-1964, et le 14-2-1973.

De façon inédite, une circulaire de Michel Rocard du 25-5-1988 définit, sous forme d'un code de déontologie de l'action ministérielle, l'art de gouverner.

ART. 23. — La suppléance parlementaire serait-elle incontournable ? Deux tentatives de réforme ont échoué : la révision constitutionnelle, en octobre 1974, n'a pas été soumise au Congrès ; une LO a été frappée de non-conformité, par le CC, le 5-7-1977.

ART. 24. — Le bicamérisme institué est, en principe *inégalitaire* (art. 45 *in fine* et 49 C). Toutefois, il devient *égalitaire* concernant la proposition référendaire (art. 11) ; la mise en accusation du Président de la République ou d'un membre du Gouvernement devant la Haute-Cour de justice (art. 68), ainsi que le vote des LO relatives au Sénat (art. 46) et des LC (art. 89).

ART. 25. — La LO du 30-12-1985 innove en limitant à un mandat local ou fonction élective, le cumul avec le mandat parlementaire (art. LO 141 du code électoral).

V. *Assemblée nationale et Sénat (supra)*.

ART. 26, *al. 2*. — La mise en accusation d'un membre du Gouvernement devant la Haute Cour de justice (art. 68, al. 2) élu député entre-temps, vaut levée de l'immunité parlementaire (précédent de Christian Nucci, AN et Sénat, 1987).

Al. 4. — La suspension de la détention ou de la poursuite d'un parlementaire s'étend jusqu'à la fin de son *mandat*, et non de la session (jurisprudence Dardel, Sénat, 1977).

ART. 27, *al. 1er*. — L'oubli du caractère *représentatif* du mandat parlementaire a été l'une des causes au refus du général de Gaulle de réunir, en 1960, le Parlement en session extraordinaire (lettre du 18-3-1960 au président de l'AN).

Al. 2. — L'*assemblée de serruriers* a eu raison de l'obligation du vote personnel, avec la caution du CC (23-1-1987).

ART. 29. — La convocation résulte, ordinairement, de la demande formulée par le Premier ministre (40 fois depuis 1958). En revanche, une seule démarche des députés a abouti (décret du 14-3-1979).

La plus longue session s'est déroulée du 2-7-au 12-9-1984. Elle a coïncidé, de façon inhabituelle, avec un changement de Gouvernement.

ART. 30. — D'une interprétation littérale, il résulte que le Président de la République dispose du pouvoir d'apprécier le bien-fondé de la convocation de la session extraordinaire et de la fixation de son ordre du jour (lettre du 18-3-1960 du général de Gaulle, communiqué de François Mitterrand, 16-12-1987).

ART. 34. — Par suite de l'interprétation généreuse du CC (*RATP*, 27-11-1959 ; *blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982) a cessé d'exister *de facto*. La révolution juridique concerne, en fait, la condi-

tion *faillible* de la loi, non son domaine d'intervention. La LO visée *in fine* est devenue superfétatoire. Une tentative a échoué (CC, *Finances de la sécurité sociale*, 7-1-1988).

ART. 37, *al. 1er*. — Le pouvoir réglementaire a été limité à sa plus simple expression (CC, *Blocage des prix et des revenus*, 30-7-1982).

Al. 2. — La procédure de la *délégalisation* ou du *déclassement* s'analyse en une modalité de *réappropriation* autorisant le Gouvernement, le moment venu à délimiter le domaine de la loi (décision précitée).

ART. 38. — L'habilitation législative, limitée à la loi *ordinaire* (CC, 5-1-1982), s'interprète *restrictivement* (*Territoire français des Afars et des Issas*, 12-1-1977 ; *Privatisation* 25/26-6 ; *Circonscriptions électorales de l'AN*, 1er/2-7).

Une application diversifiée, à titre d'exemple, en a été donnée : problèmes de l'outre-mer (Nouvelle-Calédonie, loi du 4-2-1982) ; incorporation du droit communautaire (loi du 14-12-1964) ; acquis sociaux (réorganisation de la sécurité sociale, loi du 22-6-1967 ; retraite à 60 ans, durée hebdomadaire du travail, loi du 6-1-1982) ; maintien de l'ordre en Algérie (loi du 4-2-1960) ; privatisation (loi du 2-7-1986) ; rétablissement du régime électoral de l'AN (loi du 11-7-1986).

La ratification *explicite* des ordonnances reste *exceptionnelle* (Sécurité sociale, loi du 31-7-1968 ; acquis sociaux, loi du 31-5-1983). Quant à la ratification *implicite*, elle résulte d'une *loi qui, sans* [l']*avoir pour objet direct, l'implique nécessairement* (CC, *Conseil de la concurrence*, 23-1-1987).

Une utilisation *conjuguée* des art. 38 et 49, al. 3 C s'est présentée (Sécurité sociale en 1967 ; privatisation et découpage électoral en 1986).

ART. 39. — A l'examen révèle une fausse symétrie, en raison du faible aboutissement législatif des propositions de loi (4,8 % sous la VIIe législature). L'avancée enregistrée sous la *cohabitation* (18,9 %) étant l'exception qui confirme la règle. Le droit d'amendement tient lieu de *substitut* à l'initiative parlementaire, pour une part importante, en tant que technique d'obstruction pour l'opposition ou de participation à l'action gouvernementale, pour la majorité.

ART. 40. — L'irrecevabilité financière présente un *caractère absolu* et doit faire l'objet d'un *examen systématique* par les instances parlementaires (CC, 14-6-1978). Elle ne peut être, en conséquence, invoquée, pour la première fois, devant le juge (20-7-1977). Elle vise, en fait, les amendements d'origine parlementaire.

V. Rapport Goux, AN, n° 1922, 1983.

ART. 41. — Le caractère *relatif* de l'irrecevabilité constitutionnelle (CC, 26-4-1979) est à l'origine de sa dégénérescence. Cette première ligne de défense du domaine réglementaire a été emportée, par la montée du flux législatif (CC, 30-7-1982). En revanche, elle demeure opposable en cas d'habilitation législative obtenue par le Gouvernement (art. 38 C).

ART. 43. — Son application se

détourne de la volonté exprimée par le pouvoir constituant : l'examen d'un texte de loi est confié, en principe, à une commission permanente et de façon exceptionnelle à une commission spéciale.

ART. 44, *al. 1er.* — *Corollaire* de l'initiative législative, le droit d'amendement peut s'exercer, en principe, à chaque stade de la procédure législative (CC, 12-1-1989). Toutefois, les modifications qui en résultent ne doivent pas être ni *sans lien* avec le texte en cours de discussion (*Amendement tour Eiffel*, 13-12-1985), ni dépasser par son objet et sa portée les *limites inhérentes* à son exercice (*Loi de finances pour 1987*, 29-12-1986 et *Amendement Séguin*, 23-1-1987).

Al. 2. — Participe à la police des amendements, en écartant les amendements dits de *séance*.

Al. 3. — Le vote bloqué (de préférence *unique*) autorise le Gouvernement à opérer un *tri* parmi les amendements, sans mettre en jeu, comme avant 1958, sa responsabilité politique (CC, 15-1-1960). Il déroge au principe de la spécialité des votes et procure un faible gain de temps dans la délibération.

ART. 45. — Le bicamérisme emprunte normalement la voie de la CMP. Cette dernière ne peut proposer un texte que portant sur les dispositions qui demeurent en discussion (CC, *Loi de finances rectificative pour 1976*, 28-12-1976). Toutefois, il est loisible au Gouvernement de remettre en cause, au moyen d'amendements, un accord réalisé en CMP (*Loi de finances pour 1987*, 29-12-1986) jusqu'à la dernière lecture par l'AN.

Le bicamérisme égalitaire s'est présenté sous la VIIIe législature, à l'opposé de la VIIe marquée par la multiplication du *dernier mot* donné aux députés (140 fois, soit 26,2 % des cas).

ART. 46. — Les LO visées par la Constitution (au nombre de 16), ont été prises par voie d'ordonnance (art. 92 C), sauf celle visée à l'art. 34 *in fine (supra)*. Elles bénéficient d'un domaine protégé (CC, *Français de l'étranger*, 28-1-1976, *Polynésie française*, 30-8-1984), mais ne sauraient être l'objet d'une habilitation au Gouvernement (art. 38 C) (5-1-1982).

Les LO relatives au Sénat, placées sous le signe du bicamérisme *égalitaire* se définissant comme celles *qui ont pour objet, de poser, de modifier ou d'abroger* des règles concernant ce dernier (10-7-1985).

ART. 47. — La loi de finances de l'année est la seule, en droit positif, dont la discussion est enfermée dans un délai préfix, de façon à obtenir, en temps utile, *l'intervention des mesures nécessaires à la continuité de la vie nationale* (CC, 30-12-1979). La première partie de ladite loi doit être votée préalablement à la seconde (*Loi de finances pour 1980*, 24-12-1979).

ART. 48, *al. 1er.* — La fixation de l'ordre du jour *prioritaire* par le Gouvernement (en concertation avec sa majorité, dans les faits), implique le pouvoir subséquent de le modifier. L'absence du rapport de la commission saisie au fond ne met pas obstacle à l'inscription à l'ordre du jour d'un texte de loi (précédent de la loi sur les fléaux sociaux en 1960, à l'AN).

Toutefois, une *convention constitutionnelle* veut que l'assemblée soit maîtresse de ses *horaires* (précédent créé par le Sénat, en juillet 1984).

Al. 2. — Les *questions au Gouvernement* se sont substituées aux questions orales initiales, en 1974 à l'AN et en 1982 au Sénat, en vertu d'une *convention constitutionnelle.*

ART. 49, *al. 1er.* — L'engagement de responsabilité, à l'initiative du Premier ministre, après délibération du conseil des ministres (Gouvernements M. Debré, 15-1-1959 ; G. Pompidou, 26-4-1962 ; P. Mauroy, 8-7-1981, notamment), est à distinguer de la *déclaration* (art. 132 RAN) suivi d'un débat, *qui n'est pas sanctionné par un vote* (Gouvernements G. Pompidou, 8-1-1966 ; P. Messmer, 5-7-1972 ; M. Rocard, 29-6-1988, par ex.).

Al. 2. — A l'exception de la motion votée le 5-10-1962 à l'encontre du Gouvernement Pompidou, cette procédure a été neutralisée à compter de ce moment, par la logique majoritaire. Elle relève du *baroud d'honneur.* Elle a été utilisée, la première fois, pour retarder l'examen d'un texte de loi (projet Fillioud sur la presse, 9-12-1983).

Al. 3. — La procédure d'adoption de la loi, aussi célèbre que performante, est celle des grandes occasions (loi de programme militaire 1960, réforme de la Sécurité sociale, 1967 ; élection du Parlement européen, 1977 ; nationalisation 1982 et privatisation, 1986 ; liberté de communication, 1986 et 1988, *etc.*). Elle est destinée autant à placer une majorité devant ses responsabilités qu'à surmonter l'obstruction de l'opposition. Elle peut intervenir en 1re lecture et se combiner avec l'art. 38 C. Le mécanisme a joué à l'*état pur* (en l'absence du dépôt d'une motion de censure) : Parlement européen, en 1977 ; généraux félons, 1982 ; liberté de communication, 1988.

Al. 4. — Le Sénat a été sollicité, les 10-6-1975 (déclaration de politique étrangère) ; 5-5-1977 (politique générale) ; 11-5-1978 et 15-4-1986 (politique générale à l'*ouverture* de la législature) et le 15-4-1987 (politique générale).

ART. 50. — Le Président de la République apprécie le moment de l'acceptation de la démission du Gouvernement (précédent créé par le général de Gaulle, en octobre 1962). En attendant, ledit Gouvernement est chargé de *l'expédition des affaires courantes.*

ART. 53, *al. 1er.* — L'autorisation parlementaire a reçu, dans la pratique, une interprétation *large.* La loi d'autorisation relève d'un régime *spécifique* (exclusion de l'initiative parlementaire et du droit d'amendement). Elle représente, en moyenne, par législature, 30 % de la production législative.

Al. 3. — Le *consentement des populations intéressées* (référendum d'autodétermination) englobe l'hypothèse de la *sécession* (CC, *Nouvelle - Calédonie*, 2-6-1987). Cette consultation locale a été organisée à Wallis-et-Futuna (27-12-1959), en Algérie (1er-7-1962), à Djibouti (19-3-1967 et 8-5-1977); à Mayotte (8-2-et 11-4-1976) et en Nouvelle-Calédonie (13-9-1987).

ART. 54. — Le CC a été appelé

à statuer, le 19-6-1970, à la demande du Premier ministre, sur les modifications des dispositions budgétaires communautaires ; sur recours du Président de la République, le 30-12-1976 *(élection des membres du Parlement européen)* et le 22-5-1985 *(protocole n° 6 à la convention européenne des droits de l'homme)*. A la faveur du vote de la loi d'autorisation d'un engagement international, la saisine du CC, sur ce fondement, est étendue *de facto* aux parlementaires (*Convention franco-allemande d'entraide judiciaire*, 17-7-1980).

Les engagements internationaux ne forment pas une composante du principe de constitutionnalité (15-1-1975).

ART. 56. — V. composition du Conseil constitutionnel *(supra)*.

L'organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics (6-11-1962) s'analyse en une juridiction constitutionnelle d'attribution (14-9-1961). Au rebours du gouvernement des juges, le CC *ne possède pas un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement* (*Interruption volontaire de grossesse*, 15-1-1975). Il incarne l'Etat de droit ou le *Gouvernement de la Constitution* (G. Vedel).

ART. 58. — Le Conseil constitutionnel est investi d'une double fonction *consultative* et *juridictionnelle*. Il se reconnaît, par ailleurs un rôle *prospectif* (proclamation du 25-5-1974) qui devait être à l'origine de réformes touchant le déroulement de l'élection présidentielle (LC, 18-6-1976 entre autres).

ART. 59. — Le Conseil constitutionnel est juge de *l'éligibilité* du titulaire et du remplaçant (AN, *Landes*, *1re*, 5-7-1973 ; *Seine-Saint-Denis*, *9e*, 8-11-1988). Il statue sur les opérations électorales ayant donné lieu à la proclamation d'un député. La régularité de l'élection s'apprécie, au-delà des comportements électoraux, au regard tant de la norme nationale qu'*internationale* (AN, *Val-d'Oise*, *5e*, 21-10-1988 et *Seine-Saint-Denis*, *6e*, 8-11-1988). Le Conseil a refusé, à l'heure présente, de procéder, à la faveur d'une décision de réformation, à une inversion du résultat (AN, *Meurthe-et-Moselle*, *1re*, 28-6-1978). Il a annulé l'élection d'un sénateur et de 45 députés, dont 10 élus à la représentation proportionnelle (*Haute-Garonne* et *Haute Corse*, 8-7-1986). L'annulation procède soit de la fraude, soit d'une combinaison entre un faible écart de voix et l'existence d'une *manœuvre à l'influence déterminante*.

ART. 60. — Le Conseil constitutionnel exerce simultanément une fonction *consultative* (art. 46 de l'ord. du 7-11-1958) et une fonction *juridictionnelle* s'agissant des opérations référendaires. (*Stéphane Diemert et Cédric Bannel*, 25-10-1988). Il décline sa compétence, en revanche, en ce qui concerne les décrets organisant le référendum *(ibid.)*. La consultation *locale* d'autodétermination (art. 53 *in fine*, C) ne ressortit pas à ses attributions.

ART. 61, *al. Ier*. — Outre l'examen de la LO (3 déclarations de non-conformité : *incompatibilités parlementaires*, 20-1-1972 ; *suppléance parlementaire*, 5-7-1977 et *finances sociales*, 7-1-1988), le CC

a examiné les règlements des assemblées parlementaires (17, 18 et 24-6-1959) et celui du Congrès (20-12-1963), sans les intégrer, cependant, au bloc de constitutionnalité (27-7-1978).

Al. 2. — La saisine *facultative* désormais ouverte à l'opposition parlementaire (LC du 29-10-1974) vise un texte de loi *en instance de promulgation* (CC, 8-11-1976). Le recours par voie d'exception n'est pas, en principe, accueilli (*Monopole de la radiotélévision*, 27-7-1978) sauf à l'occasion de l'examen d'une loi modifiant une loi antérieure (*Etat d'urgence en Nouvelle-Calédonie*, 25-1-1985) (v. art. 54, *supra*).

Le juge procède à un contrôle *maximal* : *matériel* (*Liberté d'association*, 16-7-1971) et *formel* (*Taxe professionnelle*, 23-7-1975). Toutefois, il se livre à un contrôle *minimal ou* procédural s'agissant de la loi de règlement (24-7-1985, 16-1-1986) et de la LC. Il décline, enfin, sa compétence à l'égard de la loi référendaire (6-11-1962).

Le juge n'est pas lié par les moyens soulevés par les requérants (technique dite du *considérant-balai*, *Quota féminin*, 18-11-1982). Somme toute, *la loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* (*Nouvelle-Calédonie*, 23-8-1985).

Al. 3. — L'urgence a été demandée à 2 reprises : en janvier 1982 et 1985, respectivement à l'occasion de l'examen de la 2e loi de nationalisation et du rétablissement de l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie. En pratique, il en est de même, s'agissant de la loi de finances annuelle.

ART. 63. — L'ord. du 7-11-1958 portant LO a été complétée par deux *règlements* adoptés par le CC, pour le contentieux des élections parlementaires (31-5-1959) et des opérations référendaires (5-10-1988). On ne peut que regretter, dans ces conditions, que le contrôle de constitutionnalité soit encore traité par prétérition.

ART. 67. — La Haute Cour de justice a été constituée, dans le cadre de l'affaire du *Carrefour du développement*, le 25-6-1987, pour la première fois, sous la Ve République. Jacques Larché (sénateur UREI) a été élu président. Sa commission d'instruction a élu domicile au château de Versailles.

ART. 68, *al. 1er.* — Nonobstant ses dispositions, la responsabilité du Président de la République a été mise en cause, par le peuple : 27-4-1969 : rejet du projet de référendum présenté par le général de Gaulle ; 10-5-1981 : non-réélection de Valéry Giscard d'Estaing à la magistrature suprême.

Al. 2. — Christian Nucci (ancien ministre de la coopération de 1982 à 1986) a été mis en accusation par les assemblées, les 7-10- et 10-12-1987. Ce qui était, à ce jour, sans précédent. *Les faits intéressant la vie politique du pays*, tenus par un ministre, ressortissent à la compétence de la Haute Cour (Cass. crim., *Jack Ralite*, 30-5-1986).

ART. 69. — La tentative d'incorporation ayant été repoussée par le peuple, le 27-4-1969, le Conseil économique et social ne possède pas la qualité d'assemblée parlementaire. Son règlement est approuvé par décret du Président de la République (15-11-1985).

ART. 71. — La composition du CES a été actualisée par la LO du 27-6-1984 portant modification de l'ord. du 29-12-1958.

ART. 72. — La liste des collectivités territoriales a été complétée avec les régions (loi du 10-7-1985) ; les collectivités territoriales de Mayotte (loi du 24-12-1976) et de Saint-Pierre-et-Miquelon (loi du 11-6-1985).

ART. 74. — Les TOM peuvent se réclamer du principe de la libre détermination des peuples, en un mot, du droit de sécession (al. 2 du préambule de 1958) : CC : *Référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie*, 2-6-1987.

ART. 77 à 88. — La défunte Communauté franco-africaine et malgache est à l'origine de leur abrogation *de facto* (lettre de M. Debré à Gaston Monnerville, président du Sénat de la Communauté, 16-3-1961 et déclaration du général de Gaulle, le 11-4-1961).

Il est toutefois à noter que la procédure *spéciale* de révision (art. 85 C) a été utilisée pour l'adoption de la LC du 4-6-1960, qui a achevé le processus de décolonisation.

ART. 89. — La procédure de révision a été menée à son terme, à trois reprises : LC des 30-12-1963, 29-10-1974 et 18-6-1976 (v. *Congrès du Parlement*).

En revanche, elle a été *limitée*, à l'heure présente, au vote des assemblées, s'agissant de la réduction de la durée du mandat présidentiel (art. 6 C), (octobre 1973), et de la réforme de la suppléance parlementaire (art. 25 C) (octobre 1974). Reste qu'elle a échoué, par suite du refus du Sénat, en juillet et septembre 1984, d'approuver une extension du champ d'application du référendum aux *garanties fondamentales des libertés publiques* (art. 11 C).

Le Président Mitterrand admet que la révision peut désormais être opérée, eu égard aux précédents de 1962 et de 1969, par la voie de l'art. 89 C *ou* celle de l'art. 11. En ce cas, il serait préférable que la consultation fût éclairée par un large débat parlementaire (cette *Revue*, n° 45, 1988, p. 138).

La LC est la seule matière où le Président de la République participe à la formation de la loi.