

Réflexions sur les institutions de la V^{ème} République

Depuis quelque temps, un homme politique important, qui vient de réaliser un score imposant au premier tour de la récente élection présidentielle, propose l'instauration d'une VI^{ème} République et, à cet effet, la formation d'une assemblée constituante.

La face visible du projet de M. Mélenchon viserait à rapprocher nos institutions de celles qui sont actuellement en vigueur en Allemagne.

Mais il existe aussi une face cachée qui, même si elle n'est jamais évoquée de manière explicite, conduirait à briser ce qui fait, en France, notre tradition républicaine depuis la Révolution française : d'une part, l'égalité des droits entre tous les citoyens, sans considération de leurs origines ou de leur appartenance à une quelconque communauté, réelle ou imaginaire ; d'autre part, l'assimilation de la citoyenneté à la nationalité, qui implique une distinction entre les nationaux français et les étrangers en ce qui concerne l'attribution des droits politiques.

En clair, il est très probable que le véritable projet de la *France insoumise* soit, derrière la façade de la simple rénovation du fonctionnement des pouvoirs publics, l'établissement dans notre pays d'un régime multiculturel fondé sur des inégalités de droits entre les citoyens en fonction de leurs origines ethniques, de leur appartenance de genre ou de leur statut économique, conduisant notre nation à sa libanisation et, à terme, à la guerre civile. Pire encore que le projet du *Rassemblement national*, qui souhaite instaurer des discriminations entre Français et étrangers en matière économique et sociale, mais qui garantit l'égalité en droits des Français entre eux, le véritable programme de la *France insoumise*, soigneusement caché par son candidat, consisterait à changer de constitution afin de rendre juridiquement possible l'instauration de discriminations entre Français.

Nous ne pouvons évidemment pas adhérer à l'idée même d'un tel projet et nous le rejetons, pour cette raison, catégoriquement et définitivement.

En revanche, il est intéressant de se pencher sur ce que les régimes constitutionnels allemand, anglais ou américain pourraient nous apporter dans le respect de notre tradition républicaine nationale.

Pour ce, il nous faut d'abord, d'une part, retracer à grands traits les principaux aspects de nos institutions et, d'autre part, évoquer les reproches qui lui sont habituellement adressés.

1. Nos institutions depuis 1958

1. Notre constitution est régie par deux textes principaux : la constitution du 4 octobre 1958 et la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962 qui a instauré l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Cette révision constitutionnelle a été très critiquée à l'époque par nombre de partis politiques au motif qu'elle instaurait un présidentielisme dont l'histoire avait démontré, en France, sa propension à dériver vers la dictature.

Ces textes sont accompagnés de lois organiques réglant le mode de scrutin ou le calendrier des élections.

A cet égard, le général de Gaulle, qui avait toujours défendu l'idée selon laquelle il n'existait que deux régimes électoraux acceptables, le scrutin uninominal à deux tours et la proportionnelle intégrale, s'est constamment réclamé du premier au détriment du second.

2. Cet ensemble constitutionnel a été révisé à de nombreuses reprises (24 fois en intégrant la révision de 1962), la plupart du temps afin de concilier les règles constitutionnelles et les traités européens que le parlement français s'apprêtait à ratifier.

2-a) *Sur la hiérarchie des normes juridiques*

Ce dernier point prouve qu'en droit public français, la constitution est une norme supérieure aux autres normes juridiques, tels les traités, comme l'affirme d'ailleurs, depuis le début du XX^{ème} siècle, la doctrine à la suite des travaux de Hans Kelsen sur la *Théorie pure du droit* et l'existence d'une hiérarchie des normes juridiques.

C'est pourquoi la révision préconisée par le *Rassemblement national* dans le programme de sa candidate à l'élection présidentielle de 2022, et qui tendrait à affirmer non seulement la supériorité de la norme constitutionnelle sur les traités, mais encore l'impossibilité de conclure des traités dont les clauses seraient contraires à la constitution (« Aucun engagement international contraire à la Constitution ne peut être conclu ») serait parfaitement inutile puisque rien n'interdirait les pouvoirs publics (parlement et gouvernement) de s'entendre, comme ils l'ont d'ailleurs toujours fait, pour modifier, à l'aide de la procédure prévue à son article 89 alinéa 3, la constitution préalablement à la conclusion d'un traité dont les clauses leur apparaîtraient contraires à celle-ci. La seule différence avec la situation actuelle résiderait dans le fait que la modification de la constitution devrait avoir lieu avant la signature du traité au lieu de se dérouler entre le moment de la signature et celui de la ratification de ce traité.

En revanche, il est clair que les principes généraux du droit à valeur constitutionnelle, qui proviennent du préambule de la constitution, de la jurisprudence du conseil constitutionnel et de la doctrine, ne pourraient que s'effacer devant une disposition précise relative, par exemple, au droit des étrangers et qui aurait été adoptée par des voies constitutionnelles, c'est-à-dire soit par l'article 89, soit par l'article 11 (pour ce dernier, à condition que le projet de révision porte sur l'un des domaines qui y sont énumérés et que l'on soit en droit de considérer que les projets de lois dont il y est question peuvent aussi être des projets de lois constitutionnelles). Le précédent de la parité, qui s'oppose frontalement au principe général d'égalité entre les hommes et les femmes, devrait faire revenir à plus de modestie ceux qui, prétextant défendre ce qui serait l'essence de notre pays depuis 1789, poussent des cris d'orfraie devant la volonté du *Rassemblement national* d'introduire, dans la constitution, et sous l'appellation de « préférence nationale », la possibilité pour le législateur d'établir des discriminations juridiques en matière économique et sociale entre Français et étrangers.

Quant à la proposition, préconisée par le même parti, qui tendrait à nier la supériorité, dans certains domaines, notamment ceux afférents au droit des étrangers, des traités sur les lois, elle nous paraît difficilement défendable du point de vue juridique à la fois pour des raisons logiques (les traités n'auraient, dès leur signature, aucune valeur si les lois internes des États signataires pouvaient les contredire librement) et doctrinales (*cf.* la *théorie pure du droit* de Hans Kelsen évoquée ci-dessus) reprises d'ailleurs, au moins implicitement, par les juridictions supérieures de notre État (et même explicitement à plusieurs reprises par le conseil constitutionnel). Ainsi ne pensons-nous pas souhaitable de modifier ou de supprimer l'article 55 de la constitution en vertu duquel les traités internationaux, dûment ratifiés ou approuvés, ont une autorité supérieure aux lois.

Sur la question des traités et de leur conformité à la constitution, nous avons des propositions à faire qui nous semblent plus pertinentes que celles qui sont préconisées par le *Rassemblement national*. Nous les aborderons dans la troisième partie de cette note.

2-b) *En dépit de la pléthore de ces révisions, les principes les plus importants ont été sauvegardés.*

- La responsabilité politique du gouvernement devant l'assemblée nationale. C'était l'un des cinq grands principes qui avaient été imposés au général de Gaulle, comme dernier président du conseil de la IV^{ème} République, par l'assemblée nationale pour la rédaction de sa nouvelle constitution. C'est ce principe qui fait de la V^{ème} République, en droit sinon en fait, un régime parlementaire et non un régime présidentiel.

- La possibilité pour le gouvernement de faire passer en force ses projets de lois en les faisant adopter sans débat à moins qu'une majorité de députés parviennent à se coaliser pour voter une motion de censure obligeant le gouvernement à démissionner (article 49-3, appelé encore « vote bloqué »).

- Le droit de dissolution de l'assemblée nationale conféré au chef de l'État, sans que ce dernier soit pour autant autorisé à l'utiliser plus d'une fois en moins d'un an. Ce droit de dissolution est la contrepartie logique du droit pour l'assemblée nationale de censurer le gouvernement. Là encore, ces dispositions rattachent clairement la V^{ème} République à la catégorie des régimes parlementaires, pour lesquels le principe de séparation des pouvoirs – ici entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif – est imparfaitement satisfait.

- L'extension du domaine du référendum aux lois ordinaires dans le domaine de la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et des services publics qui y concourent (article 11 alinéa 1^{er}).

- L'indivisibilité de la République et l'affirmation du principe de laïcité d'une République qui doit demeurer démocratique (article 1^{er} alinéa 1^{er}).

- Le droit de vote est réservé aux nationaux français (article 4, alinéa 4).

2-c) *Certains points importants ont cependant fait l'objet d'une révision.*

- La durée du mandat présidentiel est passée de sept à cinq ans à la suite de l'adoption de la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 sur proposition de l'ancien président de la République, Valéry Giscard d'Estaing. Ce qui n'a pas manqué, aux dires de certains spécialistes, de déséquilibrer les institutions voulues par le général de Gaulle puisque la conception qu'avait ce dernier du rôle du président de la République était qu'il fût comme un arbitre au-dessus des partis, lesquels concourent tous les cinq ans, lors des élections législatives, pour obtenir la majorité absolue des sièges à l'assemblée nationale.

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

- Les droits du parlement ont été renforcés, notamment grâce à la limitation du nombre de fois où la procédure de l'article 49 al. 3 peut être utilisée.

- Si le principe d'égalité en droits de tous les citoyens, affirmé par l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er}, a été jusqu'à présent maintenu, fut introduite le 8 juillet 1999, de manière très schizophrénique, la disposition en vertu de laquelle la loi pouvait créer une inégalité de traitement ou de droit au bénéfice du sexe sous-représenté dans une assemblée, une profession, une administration, une entreprise, etc. (« La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales » - article 1^{er} al. 2). Cette disposition a été reprise dans les traités de Lisbonne à la demande du gouvernement français de l'époque, ce qui prouve que l'effort de compatibilité entre les traités et les constitutions des États-membres ne doit pas nécessairement être exigée de celles-ci plutôt que de ceux-là.

- La procédure de la question préalable de constitutionnalité a été introduite au bénéfice des citoyens justiciables.
- Les compétences du conseil constitutionnel et les conditions de sa saisine ont été élargies.
- Une Haute Cour et une Cour de Justice de la République ont été instituées (respectivement titre IX et titre X) afin de juger, respectivement, le chef de l'État et les ministres, sachant que le premier jouit toujours d'une très large immunité dans les actes qu'il accomplit dans le cadre de ses fonctions.
- La présence du droit européen a été affirmée dans un nouveau titre, le titre XV, intitulé « De l'Union européenne ». A la suite de la ratification du traité de Maastricht, a été ainsi introduit un article 88-3 attribuant, sous réserve de réciprocité, le droit de vote pour les élections municipales aux étrangers résidant en France, ainsi que le droit d'être élus aux conseils municipaux (sans pouvoir cependant participer à l'élection des sénateurs ou pouvoir devenir maire ou adjoint au maire), ce qui constitue une entorse au principe affirmé à l'article 4 al. 4 et en vertu duquel seuls les nationaux français disposent du droit de vote.

Voilà brièvement résumés soixante ans d'évolution constitutionnelle en France.

2. Les critiques communément adressées au système politique français

Trois grandes sortes de reproches ont été adressées aux institutions de la V^{ème} République :

- Les institutions tendraient à favoriser l'émergence d'un présidentielisme de nature anti-républicaine.
- Les droits du parlement seraient si maltraités par les textes que le régime de la V^{ème} République serait, derrière l'apparence formelle d'un régime parlementaire, un véritable régime présidentiel, mais qui aurait le défaut d'être privé des contrepois qui existent dans le système américain. L'organisation des pouvoirs publics serait ainsi gravement déséquilibrée au profit du pouvoir exécutif.
- Le mode de scrutin aux élections législatives et locales tendrait à sous-représenter – voire à écarter de toute représentation – les fortes minorités, ce qui nuirait, à terme, à la légitimité démocratique des assemblées élues et viderait de leur sens les dispositions de l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} de la constitution en vertu desquelles la République française est une démocratie non seulement directe (référendums), mais aussi, et surtout, représentative (scrutins électoraux).

Examinons l'une après l'autre ces critiques.

1. Un présidentielisme coupable au regard de notre histoire nationale

Toute nation a des mythes fondateurs, que les historiens de l'« école de la déconstruction » appellent son « roman national ».

En France, les mythes fondateurs sont légion : du baptême de Clovis à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la bataille de Valmy à celle de Verdun, des œuvres littéraires et artistiques du Grand Siècle aux personnalités universellement connues de la science française du XIX^{ème} et du XX^{ème} siècles, tels Louis Pasteur ou Marie Curie.

La V^{ème} République n'échappe pas à cette caractéristique, elle qui fut fondée par un homme entré de son vivant dans l'histoire de France et devenu, de ce fait, un mythe vivant.

Or, ce que nombre de juristes, philosophes de la politique, historiens, intellectuels craignent par-dessus tout en France, c'est la résurgence du bonapartisme, c'est-à-dire la République prise

en otage par un dictateur ayant l'appui de la grande majorité du peuple, ou, pire encore, la restauration d'une royauté non héréditaire soutenue momentanément par la population. Ainsi l'élection au suffrage universel direct du président de la République comme produisant nécessairement soit la dictature, soit la monarchie non héréditaire et prétendument « républicaine », est-elle devenue, en France, depuis le coup d'État organisé par Louis-Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851, un mythe largement partagé.

C'est ainsi que le rôle écrasant que le général de Gaulle a entendu conférer au chef de l'État dans la constitution de 1958, et, plus encore, après la révision de 1962, fut accueilli par nombre de commentateurs par ailleurs qualifiés. L'élection du président de la République au suffrage universel direct était, pour eux, profondément anti-républicaine en dépit du jugement positif qu'ils portaient, par ailleurs, sur le régime constitutionnel des États-Unis.

En réalité, cette élection est éminemment républicaine et, naturellement, parfaitement démocratique. Pour la deuxième partie de cette assertion, la démonstration va de soi tant il s'agit d'une tautologie. Mais un tel mode de désignation du chef de l'État est aussi conforme aux principes de la République, car elle permet d'atteindre une parfaite adéquation entre le choix du chef de l'exécutif et la volonté du peuple telle qu'elle s'est démocratiquement exprimée. Elle satisfait donc au principe premier du régime républicain, par opposition au régime féodal ou au régime aristocratique : le pouvoir exécutif ne doit pas être aux mains d'une caste ou d'une famille régnante à la charge héréditaire, mais aux mains du peuple souverain.

Ainsi, le président de la République, élu au suffrage universel direct, est-il, pour la durée de son mandat, la personnification, au sommet de l'État, de la souveraineté populaire.

2. Le sommet de l'État devrait être mieux partagé entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

La deuxième critique traditionnellement émise à l'encontre des institutions de la V^{ème} République est que les droits du parlement seraient, sinon toujours bafoués, du moins largement minorés, introduisant ainsi un déséquilibre nocif entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif au détriment de ce dernier.

a) Cette critique est parfaitement fondée. Elle doit cependant être nuancée par deux considérations :

- Lorsque la majorité parlementaire est opposée à la majorité présidentielle (périodes de cohabitation), les pouvoirs du parlement sont, *de facto*, plus importants que dans les périodes dites « normales ».

- Même dans les périodes normales, où la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident, les droits du parlement sont renforcés depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui limite dorénavant l'emploi de la procédure décrite à l'article 49 alinéa 3.

b) La principale justification de cette minorité du parlement était le désir du général de Gaulle d'échapper aux vicissitudes du régime d'assemblée et, notamment, à l'instabilité ministérielle qui avait miné l'autorité de la IV^{ème} République.

Un deuxième argument était, devant l'urgence d'action (décolonisation de l'Algérie et de l'Afrique noire, retour à la paix civile, remboursement de la dette abyssale issue du plan Marshall et des besoins nés de la reconstruction d'après-guerre, lutte contre la dépréciation du change, redressement des finances publiques et de la balance commerciale), la nécessité d'accorder au pouvoir exécutif, d'une part, davantage de compétences que les doctrines couramment admises des juristes n'en avaient jamais prévu et, d'autre part, d'accélérer la procédure législative à la demande du gouvernement. D'où les articles 34 (le domaine de la

loi est énumératif, donc limitatif), 38 (le gouvernement peut légiférer par ordonnances) et 49-3 (les débats au parlement relatifs à un projet de loi peuvent être écourtés, voire évités) de la constitution.

3. Nous vivons dans une démocratie imparfaite comme d'autres peuples vivent dans des démocraties « illibérales »

On reproche souvent à la Pologne, la Hongrie ou la Russie d'être des démocraties « illibérales » parce que la liberté de la presse, les droits de l'opposition, les libertés publiques n'y seraient pas respectées ou le seraient imparfaitement ou de manière biaisée. Mais si, de ce point de vue, notre pays est incontestablement une démocratie libérale (même si la législation tend à restreindre la liberté d'expression dans un certain nombre de cas), sa constitution est loin d'assurer au peuple la pleine souveraineté qu'elle lui attribue pourtant, en principe, en son article 3 (« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »). On peut même dire que le peuple français est placé, non seulement par nos institutions, mais aussi par leur mise en œuvre, c'est-à-dire par la manière dont elles sont quotidiennement appliquées, dans un véritable état de minorité politique.

3-a) Le mode de scrutin aux élections législatives et locales contredit l'objectif d'une République véritablement démocratique

Nous avons dit que l'article 1^{er} alinéa 1^{er} de la constitution affirmait le caractère démocratique de notre République. Le mode de scrutin est donc un détail capital pour juger si cet impératif est véritablement atteint.

Il est patent, et prouvé, que le scrutin uninominal à deux tours, joint, parfois, à un redécoupage partial des circonscriptions électorales – et ce, quel que soit le parti au pouvoir – n'a pas favorisé une juste représentation des diverses opinions politiques existant dans le pays.

En défendant sa préférence pour ce mode de scrutin, l'idée du général de Gaulle était que la France, ce vieux pays gaulois, avait été de tout temps sujet aux divisions, aux guerres intestines et aux rivalités de clans ; qu'il lui fallait, en conséquence, rassembler les Français en assurant au pouvoir exécutif une majorité au parlement qui lui permette de gouverner sereinement et dans la stabilité ; que cet objectif ne pouvait être atteint qu'à la condition d'obliger les factions – dont la multiplication minait le pays – à s'allier entre elles *avant* les élections ; que ce processus était éminemment plus respectueux du peuple souverain, et donc plus démocratique, que le système proportionnel qui conduisait les partis à composer des alliances – souvent éphémères, d'ailleurs – *après* le résultat des scrutins.

Ainsi, la vraie justification de ce mode de scrutin n'est pas d'assurer la représentativité parfaite des électeurs, mais d'organiser le combat électoral dont les vainqueurs seront amenés à légiférer pendant toute la période de la législature, assurant aux pouvoirs publics les bienfaits de la stabilité ministérielle, sans que le peuple soit trompé par les « magouilles » post-électorales des partis.

3-b) Le référendum est demeuré extrêmement marginal dans notre pratique politique et, parfois, perverti

Le référendum est censé tout d'abord redonner la parole au peuple souverain, au-delà des délibérations du parlement.

Force est de constater cependant que :

- quoique prévu à l'article 3 de la constitution, il n'a été utilisé – hormis la constitution elle-même, en 1958 – qu'à neuf reprises (1961, deux fois en 1962, 1969, 1972, 1988, 1992, 2000,

2005) depuis l'avènement de la V^{ème} République (en ne tenant pas compte, bien sûr, du référendum sur l'adoption de la constitution elle-même), soit en moyenne une fois tous les neuf ans (une fois tous les dix ans si l'on considère que les deux référendums de 1961 et de 1962 sur l'indépendance de l'Algérie n'en formaient en réalité qu'un) ;

- son utilisation dépend uniquement de la volonté du président de la République d'y recourir ;
- il s'est souvent transformé en plébiscite pour ou contre la personne du président en exercice, soit par la volonté du chef de l'État (1962 et 1969), soit par celle de l'opposition (1972 et 1992) ;
- il a servi à contourner l'article 89 de la constitution – dédiée à la procédure de révision de la constitution – lorsque la question posée portait sur un article de celle-ci, ce qui pouvait, à condition de considérer que l'article 11 ne concernait pas seulement les projets de lois ordinaires, mais aussi ceux qui étaient à valeur constitutionnelle, se défendre juridiquement en 1969 (organisation des pouvoirs publics, article 11), mais plus difficilement en 1962 ;
- ses résultats ont été une fois (référendum de 2005 sur le traité constitutionnel) littéralement inversés par un vote au parlement deux ans et demi après sur l'initiative du chef de l'État d'alors (traités de Lisbonne reprenant la presque totalité des clauses du traité constitutionnel).

Par ailleurs, afin de justifier l'injustifiable, c'est-à-dire la forfaiture dont le président Sarkozy s'est rendu coupable fin 2007 en signant les traités de Lisbonne avant de les faire ratifier, les 7 et 8 janvier 2008, par le parlement, certains commentateurs ont, d'une part, mis sur le même plan la loi référendaire et la loi parlementaire et, d'autre part, expliqué que le procédé qui avait été utilisé était parfaitement démocratique puisque le candidat Sarkozy avait averti, pendant la campagne pour l'élection présidentielle, qu'il chercherait, une fois élu, à annuler le résultat de 2005.

En réalité, leurs arguments ne tiennent pas et ce, pour les raisons suivantes :

- Les propos du candidat Sarkozy relatifs au traité constitutionnel rejeté par 55 % des Français en 2005 furent, pendant la campagne de 2007, extrêmement vagues puisqu'il se contenta d'expliquer qu'une fois élu, il chercherait à « réconcilier la « France du Non » et la « France du Oui » ». Dans quelle mesure et selon quelles voies, il ne le précisa pas. Il ne précisa pas, non plus, dans quelle proportion il entendait satisfaire la « France du Oui » par rapport à la « France du Non ».
- En matière de réconciliation, on a vu mieux. Car la « réconciliation » mise en œuvre par le président Sarkozy consista purement et simplement en une capitulation de la « France du Non », largement majoritaire, au bénéfice de la « France du Oui », très minoritaire, c'est-à-dire en une inversion brutale des résultats du scrutin, résultats pourtant limpides puisque pas moins de 10 points séparaient les « Oui » des « Non » à l'avantage de ces derniers. Comme violation de la souveraineté populaire et piétinement du suffrage universel, on n'avait pas fait mieux depuis le coup d'État du 18 brumaire 1799.
- Surtout, les élections présidentielles – ainsi, d'ailleurs, que les élections législatives qui ont suivi – portent sur des sujets multiples et le peuple peut, pour de nombreuses raisons, choisir un candidat plutôt qu'un autre sans pour autant approuver sa volonté affichée de remettre en cause les résultats d'une consultation populaire survenue peu de temps auparavant sur une question bien particulière. En droit public, la loi spéciale l'emporte toujours sur la loi générale. Pour cette seule raison, le résultat d'un référendum doit toujours l'emporter sur le résultat des élections générales.

- Cela nous amène en réalité à examiner le problème fondamental suivant : quelle est la valeur relative d'une loi référendaire par rapport aux lois adoptées par un parlement élu par des voies démocratiques ?

Nous avons vu que la loi spéciale l'emportait toujours sur la loi générale et que cela suffisait à rendre parfaitement illégitime la ratification des traités de Lisbonne par le parlement français. Mais qu'en serait-il en cas de contradiction entre une loi référendaire générale et une loi parlementaire particulière portant sur le même sujet ?

Si les lois issues de ces deux procédures ont la *même valeur juridique* et la même place dans la hiérarchie des normes juridiques, leur *valeur politique* diffère : pour nous, la loi référendaire s'impose à la loi parlementaire. En effet, la souveraineté populaire s'exprime *directement* par le référendum et *indirectement* par l'activité des parlementaires qui ont été élus au suffrage universel. Pour cette raison, les lois référendaires nous semblent *politiquement supérieures* aux lois parlementaires.

Ne pas le reconnaître revient à dénier au peuple le droit d'imposer sa volonté aux élus. C'est donc s'installer clairement dans une posture anti-démocratique. On peut ne pas aimer la démocratie en tant qu'elle est « le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple », comme le rappelle pourtant explicitement l'article 2 alinéa 5 de la constitution. On peut lui préférer une République aristocratique ou une République oligarchique. On peut également préférer le suffrage censitaire ou le suffrage universel indirect au suffrage universel direct. Mais on ne peut prétendre défendre l'idée de démocratie parfaite (notamment face à certains États d'Europe de l'Est) et, simultanément, dénier au peuple le droit d'imposer aux pouvoirs publics, même élus, sa volonté. Aimer la démocratie dans la perfection de son être, ce n'est pas aimer le parlementarisme. Aimer vraiment la démocratie, c'est nécessairement aimer la démocratie directe.

3. Idées pour l'avenir

Nous avons exposé les principales caractéristiques des institutions de la V^{ème} République et avons répondu aux principales critiques qui leur sont, depuis 1958, traditionnellement opposées.

1. Les principes

Il n'est cependant pas interdit de chercher des pistes pour améliorer ces institutions en respectant cinq grands principes : égalité en droits des citoyens ; démocratie pluraliste ; stabilité ministérielle ; puissance du pouvoir exécutif ; épanouissement du pouvoir législatif.

1-a) Egalité en droits de tous les citoyens

Elle paraît évidente, mais elle est de plus en plus menacée de nos jours, par exemple par les politiques de parité hommes-femmes qui reviennent, peu ou prou, à introduire, dans notre droit positif et dans nos pratiques administratives et sociales, des discriminations à l'encontre de la *gent* masculine dès lors que celle-ci se trouve être majoritaire dans un corps de l'État, une profession ou un secteur de l'activité économique et sociale.

1-b) Démocratie pluraliste et stabilité ministérielle

La démocratie pluraliste suppose que deux conditions soient satisfaites : le pluralisme, c'est-à-dire la liberté de créer un parti politique et d'en présenter les candidats aux élections (ce qui suppose, bien sûr, de garantir la liberté d'expression) ; la démocratie, qui implique, d'une part,

la représentativité de la diversité des opinions et, d'autre part, la volonté directe des majorités d'idées.

Ainsi, pour rendre plus parfaite la démocratie – dont le principe est « le pouvoir du peuple, par le peuple, pour le peuple », il serait satisfaisant d'introduire de larges possibilités pour le peuple de s'exprimer directement par référendum, non seulement sur des sujets de société qui n'exigent pas de qualifications techniques particulières, mais aussi sur les lois et traités dont l'adoption implique une révision de la constitution.

En « coupant les deux bouts de l'omelette » (*dixit* Emmanuel Macron) et en rassemblant sur son nom la France de la gauche modérée et la France de la droite modérée, toutes deux acquises au mondialisme et à la construction d'une Europe fédérale des régions, le président de la République actuel a instauré, en fait sinon en droit, un régime de parti unique. En effet, il est bien évident que, dans la configuration créée en 2017, la victoire du candidat du parti au pouvoir est assurée pour plusieurs décennies puisque l'ensemble des partis ne peut que se liguer contre le parti extrémiste qui sera présent contre lui au second tour, sauf à ce que les deux extrêmes s'allient, ce qui semble problématique et, pour tout dire, impossible en France.

Il faut donc imaginer un mode de scrutin qui structure deux camps – celui du mouvement (qui n'est plus nécessairement la gauche) et celui de l'ordre (qui n'est plus nécessairement la droite) – et élimine la possibilité pour un parti tiers d'empêcher *de facto* toute alternance. Echouer sur ce sujet conduirait, *in fine*, sous prétexte de renouer avec la démocratie, c'est-à-dire avec l'alternance, à la disparition du caractère présidentieliste de nos institutions et au retour du régime d'assemblée.

Enfin, le nouveau mode de scrutin doit concilier la représentativité de l'électorat et la garantie de la stabilité ministérielle.

1-c) *Puissance du pouvoir exécutif et épanouissement du pouvoir législatif*

Ces deux objectifs peuvent paraître contradictoires, mais ils ne le deviennent que si certaines conditions juridiques relatives au fonctionnement des pouvoirs publics ne sont pas réunies.

En régime démocratique, l'élection du président de la République au suffrage universel direct permet seule d'assurer la puissance du pouvoir exécutif. C'est d'ailleurs la raison d'être de la révision de 1962 : assurer au successeur de l'homme du 18 juin la légitimité démocratique, dorénavant puisée dans la souveraineté populaire faute de pouvoir l'être dans l'histoire de France récente.

Logiquement, mais paradoxalement tant elle était traditionnellement attachée au suffrage universel, la gauche française s'est opposée à la réforme de 1962 précisément parce qu'elle avait pour conséquence de renforcer les pouvoirs du chef de l'État.

Ce nécessaire maintien des pouvoirs actuels du chef de l'État ne doit pas empêcher le parlement d'exercer dans toute leur plénitude les tâches qui lui sont conférées par la constitution.

Enfin, nous maintenons que l'institution du quinquennat a été une erreur. Le retour au septennat permettrait de renforcer le caractère parlementaire du régime tant la concordance des calendriers (entre élection présidentielle et élections législatives) retire au parlement son autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Il permettrait aussi de faire à nouveau du président de la République un arbitre, situé au-dessus des partis et représentant la France dans toute la diversité de ses factions.

C'est pourquoi nous préconisons de réviser en ces termes l'article 6 alinéa 1^{er} de la constitution :

- « *Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct* ».

2) Les quelques pistes d'amélioration possibles

2-a) *L'examen préalable de trois régimes démocratiques étrangers* (le Royaume-Uni, l'Allemagne, les États-Unis) procure des pistes possibles pour une amélioration de nos institutions.

Royaume-Uni : le système uninominal à un tour a renforcé le bipartisme qui existait déjà avant l'institution du suffrage universel direct. Les deux partis en présence ont certes changé de nom et d'orientation politique tout au long de l'histoire anglaise, car les problématiques politiques, économiques et sociales ont évolué. Mais l'impossibilité, pour un parti tiers, de s'imposer aux côtés de ces deux partis, et la nécessité, pour perdurer, de se substituer à l'un d'entre eux, a permis le maintien du bipartisme et, partant, d'une stabilité ministérielle remarquable.

Ce système est malheureusement impossible à mettre en place en France tant est grande notre propension à la division et tant la multiplicité de nos doctrines, écoles de pensée, opinions tend à égaler celle de nos variétés de fromages. De plus, la prédominance de la coutume sur la loi écrite est, en Angleterre, un puissant allié de la pérennité du bipartisme, l'esprit anglais s'accommodant mal des révolutions et des ruptures idéologiques. Pour un Anglais, en effet, seule l'expérience de (très) longue durée permet de vérifier la validité d'une institution et d'en asseoir la légitimité, comme nous l'explique la doctrine du philosophe David Hume, alors que la France est un pays, et même une civilisation, de droit écrit et de révolutions.

Allemagne : le système parlementaire de la République fédérale allemande est simultanément fortement décentralisé, pluraliste (à l'exception du parti communiste, interdit de 1956 à 1968), très démocratique en ce sens que tous les courants de pensée autorisés sont représentés au Bundestag et au pouvoir exécutif néanmoins stable. En revanche, il n'oblige pas, comme le fait le mode de scrutin français, les partis politiques à passer des alliances avant les élections. Il s'accommode au contraire des négociations post-électorales entre formations politiques en vue de dégager une majorité parlementaire qui puisse assurer au chancelier la stabilité de son pouvoir. La représentativité des divers courants d'opinion est assurée par un droit de vote double donné à chaque électeur : d'une part, il vote pour un candidat, et ce, au scrutin uninominal à un tour (ce qui implique qu'une majorité simple suffise pour être élu) ; d'autre part, il vote pour une formation politique. Ainsi, la moitié du Bundestag est-il composé de députés élus au scrutin uninominal à un tour et l'autre moitié de députés figurant dans un ordre préétabli sur la liste de leur parti en fonction du nombre de voix qu'il a obtenues. Enfin, la stabilité ministérielle est assurée puisque le gouvernement, responsable devant le Bundestag, ne peut être poussé à la démission par une motion de censure que si un gouvernement de rechange est prêt à le remplacer.

États-Unis : le système américain est un système présidentiel pur dans lequel une stricte séparation des pouvoirs – sur le modèle prôné par Montesquieu – assure au Congrès de réels pouvoirs et au pouvoir exécutif une indépendance vis-à-vis du pouvoir législatif. Ces pouvoirs sont, de part et d'autre, limités par le droit de veto dont dispose le président à l'égard des lois votées par le Congrès et par la faculté donnée aux deux chambres (sénat et chambre des représentants) de s'y opposer à la majorité des deux tiers (sans oublier le pouvoir du Congrès d'initier, dans des cas bien particuliers, la procédure d'*impeachment* à l'encontre du président). C'est pourquoi, paradoxalement, le président des États-Unis, élu au suffrage universel indirect, et dont on dit souvent qu'il est l'homme le plus puissant de la planète, a moins de pouvoirs vis-à-vis de son parlement que le président de la République française. Sa puissance, il la tient de celle de son immense pays, si peuplé, si avancé technologiquement et si bien doté en richesses du sous-sol. Mais, en termes relatifs et juridiques, le chef de l'État en France, qui est élu au suffrage universel direct, dispose de davantage de pouvoirs.

Ainsi, ces trois grands pays démocratiques ont-ils beaucoup à nous apprendre, quand bien même devrions-nous demeurer fidèles à notre génie national, produit d'une histoire de 1 500 ans d'âge.

2-b) Propositions de réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés

Dans la configuration de quasi-parti unique créée par l'élection d'Emmanuel Macron en 2017, il est difficile d'admettre que les « deux bouts de l'omelette » soient si mal représentés au parlement et, plus particulièrement, à l'assemblée nationale. Il en va de la survie de la démocratie et, par voie de conséquence, de la pérennité de nos institutions.

Pour l'élection des députés, je préconise la solution suivante, qui assurerait une meilleure représentativité de tous les courants d'opinion sans amoindrir la stabilité ministérielle. Je propose un système proche du modèle allemand, mais qui oblige les partis à nouer des alliances *avant* le scrutin, et non après.

- Au premier tour, les électeurs ne disposeraient pas, comme en Allemagne, de deux bulletins de vote, mais d'un seul, comme c'est le cas actuellement.

Cependant, un décompte des voix serait effectué pour l'ensemble des candidats dans l'ensemble des circonscriptions et servirait à établir un palmarès national dans lequel les formations politiques seraient classées en proportion des suffrages totaux qui se seraient portés sur elles.

- Les députés continueraient à être élus au scrutin uninominal à deux tours. Une majorité apparaîtrait ainsi et le système actuel, qui assure une majorité parlementaire sans qu'il soit besoin de procéder à des alliances partisans après le scrutin, demeurerait inchangé. Rien n'interdirait d'ailleurs qu'un député soit élu dès le premier tour s'il parvenait à recueillir la majorité absolue des suffrages.

- Mais – et là figure l'innovation – une certaine proportion de députés serait élue à la proportionnelle sur la foi du décompte des voix au niveau national. *Ce pourcentage de députés élus à la proportionnelle ne serait pas, comme en Allemagne (50 %) ou comme dans le projet du Rassemblement National (70 %), déterminé à l'avance par la loi fondamentale et ses lois organiques, mais calculé une fois connus les résultats du scrutin uninominal à deux tours.* Ainsi, seraient sauvegardées **à la fois** la stabilité ministérielle et la clarté, vis-à-vis des électeurs, des alliances entre partis avant le premier tour du scrutin. Bien sûr, l'instauration de ce système suppose une révision de la loi organique qui fixe le nombre de députés (la constitution n'indiquant à son article 24 que le nombre maximum de députés, aujourd'hui 577).

Prenons trois exemples qui illustreront le mécanisme de cette proposition. Considérons, par hypothèse, qu'il existe cinq partis politiques en compétition : A, B, C, D et E et que le découpage électoral soit tel que 400 circonscriptions soient prévues par la loi organique.

Supposons tout d'abord que le décompte, au niveau national, de l'ensemble des voix ait donné les résultats suivants (nous parlerons par la suite toujours en pourcentage des suffrages exprimés) :

A = 10 %

B = 15 %

C = 5 %

D = 25 %

E = 45 %

Nous posons par hypothèse :

N = nombre maximum de sièges à pourvoir de l'article 24 de la constitution, que nous supposerons par la suite, et pour simplifier les calculs, égal à 560.

n = nombre de circonscriptions prévues par la loi organique = 400.

x = nombre de sièges supplémentaires à pourvoir à la proportionnelle intégrale (inconnu, à calculer). Ces sièges ne recouvrent aucune circonscription particulière.

Conditions nécessaires :

- Condition n° 1 : $n + x \leq N$ ce qui équivaut à $x \leq N - n$
- Condition n° 2 (servant à garantir l'existence d'une majorité parlementaire stable) :

Nombre de sièges de la majorité issue du scrutin uninominal > Nombre total de sièges des autres formations politiques après affectation des sièges obtenus à la proportionnelle.

1^{er} exemple :

Les partis A, B et C passent des alliances avant le premier tour du scrutin. Grâce à ces alliances, ils parviennent à remporter les élections législatives en remportant 60 % des circonscriptions (soit 240 sièges) tout en ne représentant à eux trois que 30 % des suffrages.

Le parti D gagne 10 % des circonscriptions (soit 40 sièges) et le parti E, 30 % des circonscriptions (soit 120 sièges).

Ces sièges sont définitivement acquis par les partis concernés et nous n'y reviendrons pas.

Toute l'intelligence du système que je propose consiste à conserver la majorité absolue à l'alliance A + B + C tout en représentant D et E à hauteur des suffrages qu'ils ont recueillis.

Pour ce, il sera possible, dans le respect du plafond fixé par l'article 24 de la constitution, d'abonder le nombre de circonscriptions prévues par la loi organique par le nombre de sièges nécessaires pour représenter les partis vaincus sans pour autant ôter aux vainqueurs leur majorité absolue. Ce qui donne l'inéquation fondamentale suivante, par application de la 2^{ème} condition nécessaire :

$$0,30x + 240 > (0,25x + 40) + (0,45x + 120)$$

Cette équation peut s'écrire :

$$0,40x < 80$$

Ce qui donne :

$$x < 200$$

Du fait de la 1^{ère} condition, nous avons nécessairement :

$$x \leq 160$$

Prenons $x = 160$. Nous avons, du fait des résultats à la proportionnelle, les sièges supplémentaires suivants :

$$A = 160 \cdot 10 \% = 16$$

$$B = 160 \cdot 15 \% = 24$$

$$C = 160 \cdot 5 \% = 8$$

$$D = 160 \cdot 25 \% = 40$$

$$E = 160 \cdot 45 \% = 72$$

Il en résulte que la répartition totale des sièges sera la suivante :

$$A + B + C = 240 + (16 + 24 + 8) = 288$$

$$D = 40 + 40 = 80$$

$$C = 120 + 72 = 192.$$

La répartition définitive des sièges deviendra alors la suivante :

$$A + B + C = \mathbf{51,4 \%}$$
 (au lieu de 60 %)

$$D = \mathbf{14,3 \%}$$
 (au lieu de 10 %)

$$E = \mathbf{34,3 \%}$$
 (au lieu de 30 %).

Bien sûr, la répartition finale des sièges ne modifie pas la composition de la majorité parlementaire (qui revient à la coalition A + B + C), mais elle permet de mieux représenter les partis politiques ayant recueilli le plus grand nombre de voix mais n'ayant pas, pour autant, gagné les élections.

2^{ème} exemple :

Les partis A et B passent des alliances avant le premier tour du scrutin. Grâce à ces alliances, ils parviennent à remporter 65 % des circonscriptions (soit 260 sièges) tout en ne représentant à eux deux que 30 % des suffrages.

Les partis C et D passent des alliances entre les deux tours du scrutin. Grâce à ces alliances, ils parviennent à remporter 35 % des circonscriptions (soit 140 sièges) tout en ne représentant à eux deux que 30 % des suffrages.

Le parti E, isolé, ne remporte aucun siège bien que représentant 45 % de l'électorat.

Ces sièges sont définitivement acquis par les partis concernés.

Le système que je propose revient à conserver la majorité absolue à l'alliance A + B tout en attribuant à C + D, ainsi qu'à E, des sièges supplémentaires en proportion des suffrages qu'ils ont recueillis.

Pour ce, il sera possible, dans le respect du plafond fixé par l'article 24 de la constitution, d'abonder le nombre de circonscriptions prévues par la loi organique par le nombre de sièges nécessaires pour représenter les partis vaincus sans pour autant ôter aux vainqueurs leur majorité absolue. Ce qui donne l'inéquation fondamentale suivante, par application de la 2^{ème} condition nécessaire :

$$0,25x + 260 > (0,30x + 140) + (0,45x)$$

Cette équation peut s'écrire :

$$0,50x < 120$$

Ce qui donne :

$$x < 240$$

Du fait de la 1^{ère} condition, nous avons nécessairement :

$$x \leq 160$$

Prenons $x = 160$. Nous avons, du fait des résultats à la proportionnelle, les sièges supplémentaires suivants, comme dans le cas précédent :

$$A = 160 \cdot 10 \% = 16$$

$$B = 160 \cdot 15 \% = 24$$

$$C = 160 \cdot 5 \% = 8$$

$$D = 160 \cdot 25 \% = 40$$

$$E = 160 \cdot 45 \% = 72$$

Il en résulte que la répartition totale des sièges est la suivante :

$$A + B = 260 + (16 + 24) = 300$$

$$C + D = 140 + (8 + 40) = 188$$

$$E = 0 + 72 = 72.$$

La répartition définitive des sièges devient alors la suivante :

$$A + B = \mathbf{53,6 \%}$$
 (au lieu de 65 %)

$$C + D = \mathbf{33,6 \%}$$
 (au lieu de 35 %)

$$E = \mathbf{12,9 \%}$$
 (au lieu de 0 %).

La répartition finale des sièges ne modifie pas la composition de la majorité parlementaire (qui revient à la coalition A + B), mais elle permet de mieux représenter les partis politiques ayant recueilli le plus grand nombre de voix mais n'ayant pas pu, pour autant, remporter les élections.

3^{ème} exemple :

La répartition finale des sièges sera d'autant plus fidèle à celle des suffrages exprimés à la proportionnelle que le nombre de circonscriptions prévu par la loi organique sera faible par rapport au nombre maximum de sièges prévu par la constitution.

Ainsi, dans l'exemple précédent, si nous avons $n = 360$ (au lieu de 400), nous aurions $x = 200$ et, par conséquent :

- Pour les 360 circonscriptions :

$$A + B = 234 \text{ sièges (soit 65 \% des circonscriptions)}$$

$$C + D = 126 \text{ sièges (soit 35 \% des circonscriptions)}$$

$$E = 0 \text{ siège.}$$

- Pour les sièges supplémentaires :

$$A = 200 \cdot 10 \% = 20$$

$$B = 200 \cdot 15 \% = 30$$

$$C = 200 \cdot 5 \% = 10$$

$$D = 200 \cdot 25 \% = 50$$

$$E = 200 \cdot 45 \% = 90$$

d'où :

$$A + B = 234 + (20 + 30) = 284$$

$$C + D = 126 + (10 + 50) = 186$$

$$E = 0 + 90 = 90.$$

La répartition définitive des sièges serait alors devenue la suivante :

$$A + B = 50,7 \% \text{ (au lieu de } 53,6 \% \text{ précédemment à l'exemple n° 2)}$$

$$C + D = 33,2 \% \text{ (au lieu de } 33,6 \% \text{)}$$

$$E = 16,1 \% \text{ (au lieu de } 12,9 \% \text{)}$$

Nous voyons, dans ce cas d'école, que le parti E, qui n'aurait eu aucun siège dans le mode de scrutin actuel, disposerait de 90 sièges (soit plus de 16 % des sièges) dans le système que je préconise sans pour autant que la coalition A + B cessât d'avoir la majorité absolue des sièges.

En tout état de cause, il est impératif de choisir x de manière que la condition n° 2 soit satisfaite.

On pourrait dès lors penser qu'on ne saurait, si l'on souhaite respecter la condition n° 2, prendre le risque d'abaisser à un niveau trop bas le nombre total de circonscriptions par rapport au nombre total de sièges.

Mais, en réalité, il est toujours possible de choisir x à un niveau nettement inférieur au résultat de l'inéquation fondamentale de manière à sauvegarder la majorité absolue à l'assemblée nationale. Le nombre de sièges prévu à l'article 24 de la constitution est un maximum et non un objectif qui doit être nécessairement atteint.

C'est pourquoi, si une telle réforme devait être adoptée, elle devrait s'accompagner de l'introduction, à l'article 24 de la constitution, d'un nombre de sièges *minimum*. Ainsi éviterait-on le risque – pour les raisons qui viennent d'être exposées – d'une réduction trop importante, d'une législature à l'autre, du nombre de députés en fonction des résultats des votes à la proportionnelle.

L'idéal serait également d'introduire, dans la loi organique, le concept de *maximin*. Ce qui signifie que l'organisateur des élections – lui-même contrôlé par le conseil constitutionnel sur ce point précis – aurait l'obligation de créer le nombre de sièges supplémentaires (dédiés à l'élection à la proportionnelle) le plus élevé possible sans dépasser pour autant le plafond fixé par la nécessité de respecter la 2^{ème} condition. Le 3^{ème} exemple cité plus haut en est une bonne illustration.

2-c) La place du référendum dans nos institutions

Puisqu'aimer la démocratie dans la perfection de son être, c'est aimer la démocratie directe, les démocrates véritables doivent s'entendre sur la juste place que devrait avoir le référendum dans nos institutions.

1. Plusieurs écoles s'affrontent à ce sujet

Nous pouvons les rassembler en trois grandes doctrines. La première est celle qui consiste à dire que la souveraineté du parlement ne doit pas être écornée par la pratique référendaire. La seconde défend l'idée que le référendum doit se substituer, lorsque le peuple le souhaite majoritairement, à l'activité parlementaire. Et la troisième recherche une troisième voie, intermédiaire entre la position « parlementariste » et la position « populiste ».

Le référendum est actuellement prévu dans deux situations :

- L'article 11 de la constitution, qui dispose que « le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi

portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

- L'article 89 de la constitution, relatif à la procédure expressément prévue pour réviser la constitution et qui dispose que cette dernière est définitive après avoir été approuvée successivement par les deux assemblées en termes identiques et par référendum.

Il est aussi évoqué de manière générale à l'article 3, déjà cité.

L'école « parlementariste », qui a conduit à la révision de 2008 instituant le « référendum d'initiative partagée », et qui revient à associer obligatoirement le parlement au processus de réforme législative initiée par le peuple et conclue par un référendum, est trop exigeante en termes de conditions à remplir pour qu'elle puisse être effective :

- d'une part, en rendant nécessaire l'adoption de la proposition de loi par le parlement, elle ne laisse pas le peuple décider seul et le maintient ainsi dans la minorité politique ;

- d'autre part, ses conditions d'application ont été calculées de manière qu'elle ne puisse jamais être mise en œuvre.

Elle est donc entièrement disqualifiée vis-à-vis de l'ambition initiale : rendre nos institutions plus démocratiques. Aussi faut-il réviser la révision de 2008.

En second lieu, l'école « populiste », défendue par le mouvement des gilets jaunes, revient à imposer un référendum d'initiative citoyenne (R.I.C.) sur n'importe quel sujet. Si les propositions de cette école atteignent incontestablement les objectifs poursuivis ici (approfondir le caractère démocratique de nos institutions), elles souffrent d'un défaut majeur : sa mise en œuvre risque de rendre la législation globalement incohérente, une décision populaire, toute légitime qu'elle soit, venant renverser, sans même le vouloir, la logique interne de l'édifice législatif construit, patiemment et de manière réfléchi, par le parlement.

Enfin, l'école « du juste milieu » (appellation flatteuse dictée par notre souci de la promouvoir) essaye de concilier l'idée d'une majorité politique du peuple et les droits du parlement.

2. Le référendum d'initiative populaire (R.I.P.)

En son nom, nous proposons d'insérer dans la constitution – par exemple à l'article 11 – la procédure suivante :

- Il est institué une ***procédure de référendum d'initiative populaire***.

- Cette procédure ne concerne que les lois ordinaires (les révisions de la constitution en sont exclues), hormis la ratification des traités internationaux¹.

- Pour être initiée, elle doit recueillir un million de signatures.

- Le parlement pourra contester l'opportunité d'une telle proposition de loi s'il estime que son adoption par référendum remettrait en cause la cohérence interne de l'édifice législatif par ailleurs existant. Cette censure du parlement devra être adoptée à la majorité des deux tiers des deux assemblées.

¹ La question des traités fait l'objet ci-après d'un paragraphe 2-d. Nous y expliquerons pourquoi les traités doivent être exclus du champ de compétences du R.I.P.

Commentaire : Ici, nous inversons « la charge de la preuve » par rapport à la procédure du référendum d'initiative partagée présente à l'article 11 en exigeant du parlement, non plus qu'il daigne approuver l'initiative populaire comme c'est le cas actuellement, mais qu'il prouve sa capacité à dégager une forte majorité qualifiée pour la repousser.

- Le conseil constitutionnel devra contrôler la conformité à la constitution des propositions de loi finalement soumises à référendum.

- La proposition de loi est adoptée à la majorité des suffrages exprimés (les votes blancs et nuls n'étant pas décomptés) et à la condition qu'ils soient au moins égaux à la moitié du nombre d'inscrits.

Cela signifie, d'une part, que la participation doit être supérieure à 50 % des inscrits, et ce, hors prise en compte des bulletins blancs et nuls, et, d'autre part, qu'une proposition de loi, qui aurait la majorité absolue des suffrages exprimés, ne serait pas adoptée si les « Oui » représentaient moins de 25 % du corps électoral régulièrement en capacité de voter.

3. Obligation de soumettre à référendum les lois ordinaires entraînant la révision de la constitution

Les lois ordinaires et les lois organiques entraînant la révision de la constitution devront être automatiquement soumises à référendum sans qu'il soit besoin de faire appel à la procédure précitée et ce, quel que soit le domaine de la loi en question.

Nous considérons en effet qu'une loi ordinaire ou organique qui nécessite la révision de la constitution est trop importante pour que le peuple ne soit pas appelé automatiquement à se prononcer directement sur sa validité.

- Un 6^{ème} alinéa serait ajouté à l'article 24 de la constitution dans les termes suivants :
« *Les projets ou propositions de loi qui nécessitent une révision de la constitution ne peuvent être approuvés que par référendum* ».

4. Obligation de procéder au référendum pour réviser la constitution

En contrepartie de l'impossibilité pour les citoyens d'initier un référendum portant révision de la constitution, nous demandons la ***suppression de l'alinéa 3 de l'article 89*** qui dispose que « le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès (...) ».

On ne peut pas, en effet, comme on l'a d'ailleurs fait trop souvent dans le passé, priver le peuple de son droit, pourtant prévu à l'article 89 alinéa 2, de donner son consentement à une révision de la constitution et, simultanément, lui dénier la capacité de proposer par lui-même une telle révision sur tel ou tel article. Si l'on souhaite maintenir la faculté, pour le chef de l'État, de se passer du consentement du peuple pour réviser la constitution, alors il faut reconnaître au peuple le droit de se saisir de toute question constitutionnelle par lui-même, sauf à désirer le maintenir dans cet état de minorité politique que nous dénonçons en introduction.

Comme nous ne souhaitons pas, pour des raisons, là encore, de cohérence interne des institutions, étendre le champ du référendum d'initiative populaire aux lois constitutionnelles, nous recommandons que la procédure « normale », prévue à l'article 89 alinéa 2 (« Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum »), soit dorénavant la seule procédure possible pour réviser la constitution lorsque le parlement intervient. Le parallélisme et la

continuité des formes entre l'adoption de la constitution originelle et ses modifications successives l'exigent.

En ce qui concerne l'extension de l'article 11 aux projets de loi constitutionnelle, le débat reste ouvert. A titre personnel, j'y suis favorable, considérant que le président de la République doit pouvoir faire appel au peuple directement sans disposer d'un vote favorable du parlement. Dans le cas contraire, certaines révisions, telles celles qui porteraient sur une modification, jugée inacceptable par les intéressés, des droits et des pouvoirs du parlement, seraient impossibles.

D'ailleurs, nous allons voir que notre souhait de supprimer la faculté laissée au président de la République de se passer du consentement populaire en cas de révision de la constitution va trouver tout son sens à propos de la ratification des traités, tant a été importante, ces dernières décennies, la corrélation entre la ratification de traités internationaux multiples et les révisions incessantes de la constitution.

2-d) Le cas spécifique des traités internationaux

La signature, fin 2007, et la ratification, début 2008, des traités de Lisbonne, qui ont consisté à inverser le résultat du référendum du 29 mai 2005 relatif au traité constitutionnel et à fouler ainsi aux pieds le suffrage universel, conduisent tous ceux qui sont attachés à la démocratie véritable à poser la question d'une révision des articles 52, 53 et 55 de notre constitution.

Cette révision entraîne dix propositions d'ordre constitutionnel, regroupées en quatre résolutions.

Rappelons préalablement quelques points de droit importants.

1) Premièrement, pour entrer en application, les traités doivent d'abord être conclus (ou signés) par le chef de l'État, puis être ratifiés.

A cet égard, la constitution distingue deux catégories de traités :

- L'article 52 de la constitution vise le cas général : les traités peuvent être, en règle générale, ratifiés par le président de la République, lequel a autorité pour les signer.

- L'article 53 de la constitution concerne une catégorie bien particulière de traités : « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés (...) ».

2) Deuxièmement, nos propositions en la matière visent à distinguer trois catégories de traités : les deux précédentes et celle incluant les traités qui ne pourraient être ratifiés que par référendum.

Cette dernière catégorie se compose des traités dont la ratification impliquerait une révision de la constitution.

Toutefois, si notre proposition du paragraphe 4 ci-après – et qui consiste, par la suppression de l'alinéa 3 de l'article 89 de la constitution, à rendre obligatoire le référendum en cas de révision de la constitution – était adoptée, la création de cette nouvelle catégorie deviendrait inutile.

3) Troisièmement, le conseil d'État, qui s'interdit de contrôler la constitutionnalité des lois, est tenu de contrôler la conformité des décrets ou des décisions individuelles aux lois.

Les traités qui doivent être ratifiés par le parlement (traités de l'article 53) n'entrent donc en vigueur qu'en vertu d'une loi de ratification. Il est donc logique que le conseil d'État étende, dans ce cas précis, le contrôle de la légalité des actes administratifs aux clauses de ces traités. C'est en partie le sens de la jurisprudence *Nicolo* de 1989 par laquelle le conseil d'État s'est reconnu compétent pour contrôler la conformité d'un acte administratif à un traité, indépendamment des lois postérieures qui lui seraient contraires.

4) Quatrièmement, si un traité de l'article 53 était ratifié alors qu'il est inconstitutionnel, et que le conseil constitutionnel, bien que consulté, ait omis de le signaler, le conseil d'État serait tenu, dans ses contrôles, d'en appliquer les clauses puisque, d'une part, le traité serait entré en vigueur par une loi de ratification (parlementaire ou référendaire) et que, d'autre part, le conseil d'État n'a pas compétence pour contrôler la conformité des lois à la constitution.

C'est pourquoi faire rétrograder les traités dans la hiérarchie des normes juridiques en les plaçant au-dessous ou au niveau des lois (ordinaires et, *a fortiori*, organiques), comme le préconise le programme du *Rassemblement national* pour l'élection présidentielle de 2022, ne changerait rien à la jurisprudence du juge administratif en la matière. La rédaction de l'article 55 doit donc demeurer inchangée à condition d'en devenir, tel qu'il est rédigé, l'alinéa 1^{er} et d'y ajouter une disposition limitant, peu ou prou, les effets de la jurisprudence *Nicolo*.

Nous reviendrons par la suite sur ce point délicat.

5) Cinquièmement, se pose la question très importante de la conformité des actes administratifs aux traités.

On sait que le conseil d'État a reçu de la loi une double mission : conseiller le gouvernement et les assemblées parlementaires sur leurs projets ou propositions de loi et sur certains projets de décrets ; organiser, et juger, le contentieux des actes administratifs.

En ce qui concerne cette dernière mission, le contrôle des actes administratifs exclut tout contrôle de la constitutionnalité des lois de la part du conseil d'État. En effet, la constitution assigne cette mission au conseil constitutionnel dans des limites et selon une procédure bien définies.

Mais qu'en est-il des traités ? Le conseil d'État, et plus généralement le juge administratif, est-il habilité à contrôler la conformité des actes administratifs aux traités ?

La jurisprudence du conseil d'État a longtemps refusé de procéder à un tel contrôle au motif que celui-ci serait revenu à contrôler la conformité des lois aux traités (décision du 1^{er} mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*). C'est la fameuse théorie de la loi-écran par laquelle le juge administratif ne pouvait refuser d'appliquer, en matière contentieuse, une loi postérieure à un traité et qui lui aurait été contraire. La loi faisait ainsi écran aux clauses des traités qui avaient été ratifiés antérieurement à la loi.

Deux décisions du conseil constitutionnel et un arrêt de la cour de cassation ont cependant contraint le conseil d'État à modifier sa jurisprudence.

La première décision du conseil constitutionnel est celle du 15 janvier 1975 (n° 74-54 DC) par laquelle la Haute juridiction a considéré qu'il ne lui appartenait pas de juger la conformité des lois aux traités².

² « (...) il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, lorsqu'il est saisi en application de l'article 61 de la Constitution, d'examiner la conformité d'une loi aux stipulations d'un traité ou d'un accord international ».

L'arrêt de la cour de cassation, intitulé *Société des cafés Jacques Vabre* et daté du 24 mai 1975, affirma que :

- Le traité de Rome avait une autorité supérieure à celle des lois (ce qui n'est que la reprise de l'article 55 de la constitution déjà évoqué).
- Les traités européens appartenaient à l'ordre juridique interne des États-membres.
- Le juge judiciaire devait écarter l'application d'une loi interne si celle-ci contredisait les clauses d'un traité même antérieur.

Pour finir, le conseil constitutionnel porta le coup de grâce en assénant, dans sa décision n° 86-216 DC du 3 septembre 1986, qu'il appartenait « aux divers organes de l'État de veiller à l'application de ces conventions internationales dans le cadre de leurs compétences respectives ».

Dans ces conditions, le conseil d'État se devait de combler le vide juridique existant en acceptant de contrôler la conformité des lois aux traités par le biais du contrôle de légalité des actes administratifs. C'est ce qu'il fit par sa décision du 20 octobre 1989, *Nicolo*.

1^{ère} résolution (3 propositions) : Modifier la rédaction actuelle de l'article 55 de la constitution

L'actuel article 55 de la Constitution énonce que « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

- Il convient d'ajouter à cet alinéa un deuxième alinéa ainsi rédigé : « *Les traités ou accords internationaux, notamment les traités relatifs aux communautés européennes ou à l'Union européenne, de même que les actes de ces organisations internationales ne peuvent pas prévaloir sur la présente Constitution* » (1^{ère} proposition).
- Il faut également ajouter à l'article 55 un troisième alinéa revenant à introduire dans la constitution une disposition *interdisant l'application de tout traité international ratifié antérieurement à la révision lorsque celui-ci entraînerait ou risquerait d'entraîner la création de normes juridiques internationales, s'imposant aux États signataires, dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle*. Cette disposition ne serait pas susceptible de faire l'objet d'une révision (2^{ème} proposition).

Cette nouvelle formulation de l'article 55 signifierait que :

- a) Les traités demeurent supérieurs aux lois ordinaires (alinéa 1^{er}, ancien article 55).
- b) Les normes à valeur constitutionnelle demeurent supérieures aux normes édictées par les organisations internationales auxquelles la France a adhéré (nouvel alinéa, numéroté 2).
- c) Les dispositions de ce nouvel alinéa 2 s'appliquent également aux traités qui ont été ratifiés avant la révision constitutionnelle (nouvel alinéa, numéroté 3).

Cette révision est différente de celle qui est préconisée par le *Rassemblement national* dans son programme pour les élections présidentielles de 2022 (« Aucun engagement international contraire à la Constitution ne peut être conclu »). En effet, notre but n'est pas d'empêcher ou d'interdire la conclusion d'un traité dont certaines des clauses seraient contraires à la constitution puisque cette disposition serait aisément contournable par la révision, préalablement à la signature dudit traité, de la constitution. Notre objectif est double :

- Empêcher la cour de justice de l'Union européenne – ou tout autre organisme équivalent – d'appliquer sa jurisprudence en prêtant aux clauses des traités que la France a signés une interprétation qui s'avérerait, selon le conseil constitutionnel, contraire aux dispositions de notre constitution.

- Interdire aux organisations internationales (par exemple, la commission de Bruxelles ou, plus généralement, l'Union européenne), auxquelles la France a adhéré ou avec lesquelles la France a conclu des traités, de prétendre pouvoir nous imposer des décisions qui s'avéreraient, d'après le conseil constitutionnel, contraires à notre constitution.

Toutefois, cette réforme, si elle était adoptée, ne modifierait en rien les effets de la jurisprudence *Nicolo* du conseil d'État en vertu de laquelle le juge administratif contrôle la conformité des décrets aux traités lors même que ces derniers contredisent une loi interne qui leur serait postérieure.

Dès lors qu'elles s'avèrent contraires aux traités européens, la constitution et les lois internes d'un État doivent être, sous peine de condamnation à de fortes amendes, modifiées. Pour les instances européennes en effet, la constitution des États membres est transparente dans la mesure où elles considèrent que le droit européen s'impose au droit interne (y compris à valeur constitutionnelle) des États membres. C'est pourquoi le droit interne des États membres (y compris leur droit constitutionnel) est, d'ores et déjà et *de facto*, inférieur aux normes édictées par les institutions européennes, et ce, quelle que soit la rédaction de l'article 55 de la constitution. Ce n'est donc pas la constitution française qu'il faut changer sur ce point, ce sont les traités européens eux-mêmes, du moins en ce qui concerne la France.

Il faudrait donc prévoir un protocole annexe aux traités signés et ratifiés avant l'entrée en vigueur de la réforme que nous préconisons, et qui spécifierait que nous ne saurions en appliquer les dispositions dès lors qu'elles contreviendraient au principe de hiérarchie des normes juridiques tel que notre constitution nationale le reconnaît (principe d'ailleurs constamment rappelé par le conseil constitutionnel dans ses décisions de conformité).

Mais un autre problème surgit, plus grave encore : c'est celui de l'extension de la jurisprudence *Nicolo* à l'ensemble du droit dérivé de l'Union européenne. En effet, le conseil d'État a, dans les années qui suivirent l'arrêt *Nicolo*, étendu sa jurisprudence à tous les actes du droit communautaire dérivé, y compris les règlements³ et les directives⁴. Ainsi, l'ensemble de ces actes, même les plus dérisoires, sont-ils dorénavant, pour le conseil d'État, supérieurs à notre droit interne, y compris à valeur constitutionnelle.

Si l'on souhaitait, pour l'avenir, revenir sur cette jurisprudence *Nicolo* (ainsi que sur celle de la cour de cassation, *Société des cafés Jacques Vabre*) et sur ses dérives, il faudrait :

- Introduire dans la législation – soit dans la constitution, soit dans la partie législative du code de justice administrative – une disposition en vertu de laquelle *les tribunaux ne peuvent pas faire prévaloir, dans leur contrôle de la légalité des actes administratifs ou des contrats, les dispositions des normes dérivées des traités sur les lois* (3^{ème} proposition).

Que l'on nous comprenne bien : notre but, ici, n'est pas, comme le propose le programme du *Rassemblement national*, de renoncer à la supériorité des traités sur les lois internes. Nous avons

³ Cf. décision du 24 septembre 1990, *Boisdet*.

⁴ Cf. décision du 28 février 1992, *S.A. Rothmans International France et S.A. Philip Morris France*.

déjà expliqué en quoi une telle mesure serait à la fois illogique et contraire à la tradition juridique occidentale. Notre objectif est d'ôter au juge administratif la compétence en matière de contrôle de la conformité des actes administratifs aux règlements et directives de la commission de Bruxelles, et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une traduction législative. Il n'appartient pas, en effet, au conseil d'État et à la cour de cassation de se substituer au législateur pour traduire dans le droit interne les directives et règlements européens.

Ainsi, seraient rendues caduques les décisions du conseil d'État qui ont été prises en application de la jurisprudence *Nicolo* et qui ont consisté, en définitive, à déclarer que l'ensemble des normes juridiques créées par l'Union européenne (y compris les simples directives et règlements) s'imposait au droit interne de notre pays.

Cependant, concernant cette jurisprudence *Nicolo* et ses effets, nous pourrions affiner notre analyse et, par conséquent, nos propositions de la manière suivante.

Nous avons expliqué plus haut qu'il était normal que le juge administratif contrôlât la conformité des actes administratifs aux traités de l'article 53 dans la mesure où ceux-ci avaient fait l'objet d'une loi de ratification – parlementaire ou référendaire – et qu'ils entraient, en conséquence, dans le champ des textes auxquels pouvaient se référer ledit juge pour examiner la légalité des actes administratifs qui lui étaient soumis. L'article 55 de la constitution, qui affirme la supériorité des traités sur les lois, suffisait alors au juge administratif pour abandonner la théorie de la loi-écran lorsqu'une loi postérieure à un traité en contredisait les termes.

Mais qu'en est-il des traités de l'article 52, qui sont ratifiés par le président de la République et non par le parlement ou par le peuple ?

Le chef de l'État, qui est le chef de l'exécutif, ne saurait légiférer. Le principe de séparation des pouvoirs s'y oppose. En conséquence, la ratification d'un traité par le président de la République ne peut avoir une valeur législative. Il en résulte, en toute logique, que la jurisprudence *Nicolo* ne serait justifiée que pour les traités de l'article 53 et que les autres traités ne pourraient pas être pris en considération par le juge administratif pour juger de la légalité d'un acte administratif.

Si donc l'on souhaitait maintenir la jurisprudence *Nicolo* afin de remplir le vide juridique ouvert par le refus du conseil constitutionnel de contrôler la conformité des lois aux traités, l'on pourrait néanmoins l'interdire pour les traités qui n'entrent pas dans la liste énumérative de l'article 53.

La proposition n° 3 deviendrait alors :

- Introduire dans la législation – soit dans la constitution, soit dans la partie législative du code de justice administrative – une disposition en vertu de laquelle *les tribunaux ne peuvent, cependant, faire prévaloir, dans leur contrôle de la légalité des actes administratifs ou des contrats, les dispositions des traités – ou de leurs normes dérivées – sur les lois que si ces traités ont été ratifiés par une loi parlementaire ou référendaire* (Proposition n° 3 bis).

Il faut toutefois être bien conscient que les traités européens entrant dans la liste énumérative de l'article 53, une telle disposition ne ferait aucunement obstacle à ce qu'un règlement européen ou une directive de la commission européenne s'impose aux lois de la République

dans le contentieux administratif. Si donc l'on souhaitait vraiment faire en sorte que le droit interne redevienne supérieur aux directives et aux règlements européens, il faudrait mettre en œuvre la proposition n° 3 (et non la proposition n° 3 bis).

De surcroît, le vide juridique évoqué ci-dessus continuerait d'exister pour les traités de l'article 52 en cas de mise en œuvre de la proposition n° 3 bis. Pour que la proposition n° 3 bis soit, de ce point de vue, acceptable, il faudrait la compléter par la proposition suivante :

- Introduire dans la constitution française – par exemple à l'article 52 – une disposition en vertu de laquelle *le conseil constitutionnel devra dorénavant systématiquement contrôler la conformité des lois aux traités ratifiés par le président de la République (Proposition n° 3 ter)*.

Les propositions n° 3 bis et 3 ter seraient ainsi indissolublement liées entre elles.

Mais de telles propositions seraient-elles vraiment utiles ? Il suffit en effet de laisser s'appliquer les jurisprudences *Société des cafés Jacques Vabre* et *Nicolo* pour combler le vide juridique précité.

De plus, cette disposition risquerait d'alourdir considérablement les tâches du conseil constitutionnel.

Enfin, les États cosignataires de ces traités ne comprendraient pas pourquoi les actes administratifs et les contrats ne seraient soumis aux traités – qui engagent l'État français – que dans le cas où ces derniers auraient été ratifiés par le parlement ou par le peuple.

Pour ces trois raisons, la proposition n° 3 serait nettement préférable à la proposition n° 3 bis.

Mais, simultanément, il faut pouvoir faire en sorte que les dispositions de l'article 55, qui affirme la supériorité des traités sur les lois, soient respectées. Nous en avons déjà évoqué les raisons.

Cela ne semble possible que si l'on en a une interprétation restrictive : les traités seraient supérieurs aux lois (toujours sous condition de réciprocité, bien sûr), mais non les actes administratifs, tels les règlements ou les directives, qui en seraient dérivés.

Cette restriction est envisageable. Dans ce cas, l'article 55 de la constitution deviendrait :

- Article 55 :
 - Alinéa 1^{er} : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie [*rédaction actuelle, inchangée, NDR*]. *Les tribunaux ne peuvent pas, cependant, faire prévaloir, dans leur contrôle de la légalité des actes administratifs ou des contrats, les dispositions des normes à caractère réglementaire dérivées des traités sur les lois* » (3^{ème} proposition, version 1).
 - Alinéa 2 : « *Les traités ou accords internationaux, notamment les traités relatifs aux communautés européennes ou à l'Union européenne, de même que les actes de ces organisations internationales ne peuvent pas prévaloir sur la présente Constitution* » (1^{ère} proposition).

- Alinéa 3 : « *Les traités internationaux, déjà ratifiés et qui entraîneraient ou risqueraient d'entraîner la création de normes juridiques internationales s'imposant aux États signataires et dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle, sont réputés nuls et non avenus. Cette disposition ne peut faire l'objet d'une révision* » (2^{ème} proposition).

On pourrait, si on le souhaitait, limiter cette proposition n° 3 au seul juge administratif. Le juge judiciaire pourrait ainsi continuer à appliquer la jurisprudence *Société des cafés Jacques Vabre*, mais le conseil d'État verrait sa jurisprudence *Nicolo* amoindrie. Comme le juge judiciaire est juge des contrats de droit privé, la jurisprudence *Nicolo* pourrait continuer, par symétrie, à s'appliquer aux contrats administratifs, dont le contentieux est de la compétence du juge administratif.

Dans ce cas, la rédaction de l'alinéa 1^{er} de l'article 55 deviendrait :

- « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie [*rédaction actuelle, inchangée, NDR*].
Le juge administratif ne peut pas, cependant, faire prévaloir, dans son contrôle de la légalité des actes administratifs, les dispositions des normes à caractère réglementaire dérivées des traités sur les lois » (3^{ème} proposition, version 2).

Cette rédaction, plus limitée quant à sa portée réformatrice, prendrait peut-être mieux en compte les contraintes, théoriques et pratiques, auxquelles nous sommes confrontés.

De la sorte, les jurisprudences *Société des cafés Jacques Vabre* et *Nicolo* demeureraient valides, mais uniquement en matière de contrats. En matière de contrôle de légalité des actes administratifs, la jurisprudence *Nicolo* serait valable pour les traités en général, mais non pour leurs actes dérivés.

Par cette rédaction, nous parviendrions à concilier deux impératifs :

- Continuer à garantir le principe de la supériorité des traités sur les lois, affirmé par l'article 55 de la constitution, notamment pour le contentieux des contrats.
- Eliminer l'aberration qui consiste à considérer que des règlements émis par une institution internationale font partie du bloc de légalité auquel le juge administratif peut se référer dans son contrôle de légalité en se fondant sur le principe précité.

Le conseil d'État continuerait à vérifier, par le biais de son contrôle de légalité, la conformité des lois aux traités mais non à leurs actes dérivés. Ces derniers s'imposeraient aux actes administratifs internes, mais non aux lois. Le respect par la France de ses engagements internationaux, comme la traduction, dans sa législation interne, des règlements et directives européens, n'est pas, en effet, du ressort du conseil constitutionnel, de la cour de cassation ou

du conseil d'État, mais des instances internationales prévues à cet effet (en l'occurrence, la cour de justice de l'Union européenne).

Quelle que soit la solution retenue (version n° 1 ou n° 2 de la 3^{ème} proposition), il est important que le constituant et le législateur conservent la main vis-à-vis des décisions des organisations internationales auxquelles la France a adhéré.

Si tel n'était pas le cas, il faudrait se résoudre, soit à dénoncer ces traités, soit à disparaître en tant qu'État-nation indépendant.

2^{ème} résolution (4 propositions) : Prohiber la conclusion et la ratification de traités affirmant leur supériorité aux constitutions des États signataires.

Supposons que le législateur décide de ratifier un traité qui affirme la supériorité de ses clauses sur les constitutions des États signataires.

Bien sûr, dans un premier temps, il est toujours possible de réviser la constitution pour la rendre compatible avec ce traité.

Mais qu'en serait-il si la constitution ainsi révisée devait être, sous la contrainte d'impératifs dictés par l'évolution des affaires du monde, à nouveau révisée dans un sens qui irait à l'encontre d'une ou plusieurs clauses du traité précité ?

Deux solutions s'offriraient alors au constituant :

- dénoncer le traité en question, ce qui, dans le cas du traité de Lisbonne, reviendrait à sortir de l'Union européenne.
- renoncer à la révision constitutionnelle envisagée, ce qui serait la preuve que le droit interne des États-membres est dorénavant inférieur au moindre règlement européen.

Cela n'est pas envisageable alors même que nous débattons actuellement sur la possibilité d'instituer un référendum d'initiative populaire et sur la nécessité d'introduire des doses de proportionnelle aux élections législatives afin de rendre nos institutions plus démocratiques.

- Il convient donc d'introduire dans la constitution française une disposition qui *interdirait, pour l'avenir, la signature ou la ratification d'un traité international dont l'application entraînerait la création de normes juridiques internationales s'imposant aux États signataires et dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle.* Cette disposition ne pourrait, à l'instar de la forme républicaine du gouvernement, faire l'objet d'une révision (4^{ème} proposition).

Cette disposition peut paraître voisine des propositions n° 1 et 2 par sa formulation. En réalité, elle est différente, car :

- elle vise les traités à venir alors que la 2^{ème} proposition concernait les traités déjà ratifiés ;
- elle vise à interdire, pour l'avenir, la conclusion et la ratification de traités qui auraient la prétention d'avoir une valeur juridique supérieure à la constitution des États signataires même au cas où cette dernière aurait été préalablement modifiée afin d'en rendre les dispositions compatibles avec les clauses desdits traités.

Elle est donc plus générale que les propositions n° 1 et 2.

Là encore, il ne s'agit pas d'énoncer une tautologie (la constitution est supérieure aux traités), mais de prévenir la ratification de traités qui prétendraient avoir une valeur supérieure à la constitution des États signataires quelles qu'en soient les dispositions, actuelles ou à venir.

La 4^{ème} proposition revient à modifier l'article 53 de la constitution en lui ajoutant un alinéa 4 ainsi rédigé :

- « *Aucun traité international dont l'application entraînerait la création de normes juridiques internationales s'imposant aux États signataires et dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle, ne peut être conclu ou ratifié. Cette disposition ne peut faire l'objet d'une révision* ».

Il convient ensuite de rendre obligatoire le recours au référendum dans tous les cas où la ratification d'un traité entraîne la révision de la constitution.

- Il faut donc :
 - Introduire dans la constitution française une disposition *obligeant à recourir au référendum pour toute révision constitutionnelle induite par la signature d'un traité international (5^{ème} proposition)* ;
 - *Suspendre la ratification de ce traité à l'acceptation de cette révision par le peuple français (6^{ème} proposition)* ;
 - *Soumettre obligatoirement à référendum la loi de ratification des traités induisant, par la procédure référendaire, révision de la constitution (7^{ème} proposition).*

Cette triple proposition revient à prévoir l'introduction, dans la constitution française, d'une disposition prévoyant l'obligation, pour tout traité entraînant révision de la constitution, de recourir le même jour à un référendum portant sur deux questions : la première, sur la révision de la constitution ; la seconde, sur la ratification du traité lui-même, sachant qu'un rejet par le peuple de la révision entraînerait le rejet de la ratification du traité quel que soit le résultat du référendum sur la seconde question et qu'un rejet par le peuple du traité priverait de tout effet le résultat du référendum sur la première question. Ainsi, un traité international contraire à la constitution française ne pourrait être ratifié que si le peuple français, consulté par référendum, en approuvait simultanément les clauses et la révision constitutionnelle que leur ratification implique.

La 5^{ème} proposition revient à modifier l'article 54 de la constitution ainsi qu'il suit :

- « *Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution [rédaction actuelle, inchangée, NDR]. Cette révision ne peut intervenir que si elle a été approuvée par référendum* ».

Rappelons que cet article dispose actuellement que le président de la République est seul habilité à ratifier les traités internationaux (article 52) à l'exception des traités de paix, des traités de commerce, des traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, de ceux qui engagent les finances de l'État, de ceux qui modifient des dispositions de nature législative, de ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et de ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire (article 53).

Dorénavant, tous les traités (mais aussi les lois ordinaires, cf. à ce sujet le paragraphe 2-c ci-dessus) induisant une révision de la constitution devront être approuvés par référendum. Les raisons de cette révision des articles 52 et 53 sont évidentes. La première est politique : il ne faut pas que les révisions constitutionnelles soient le vecteur de traités conclus et ratifiés dans le dos du peuple souverain alors qu'ils engagent la souveraineté de son État-nation. La seconde est juridique : il serait absurde de soumettre obligatoirement à référendum toute révision constitutionnelle rendue nécessaire par la ratification d'un traité dont les clauses lui seraient contraires sans que ce traité soit lui-même soumis à l'approbation du peuple. La hiérarchie des normes juridiques impose un parallélisme des formes entre la procédure suivie pour la loi fondamentale et celle qui est suivie pour la ratification des traités entraînant une révision de cette loi fondamentale.

Notons que la 5^{ème} proposition deviendrait inutile si notre vœu, précédemment exposé (§ 4), de voir supprimer l'alinéa 3 de l'article 89 était exaucé.

La 6^{ème} proposition est prise en compte par les dispositions combinées de la nouvelle rédaction de l'article 54 et de son ancienne rédaction, qui est conservée.

La 7^{ème} proposition reviendrait à modifier la rédaction de l'article 53 alinéa 2 de la constitution. Cet alinéa serait désormais rédigé de la manière suivante :

- *« Les traités ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Les traités de l'article 53 alinéa 1^{er} et qui nécessitent, pour être ratifiés, une révision de la constitution, ne peuvent l'être que par une loi référendaire ».*

3^{ème} résolution (2 propositions) : Rendre inconstitutionnel le contournement par le parlement de l'avis (négatif) du peuple consulté par référendum ou du conseil constitutionnel appelé à donner son avis dans la nouvelle procédure

Il est également nécessaire de combler une grave lacune de nos institutions en insérant dans notre constitution une disposition dont nous avons vu, au moment de la ratification des traités de Lisbonne, combien elle nous avait cruellement fait défaut.

- Cette disposition constitutionnelle *prohiberait l'intervention du parlement dans la ratification des traités dont les clauses auraient été jugées, par le conseil constitutionnel, identiques, similaires ou voisines de celles d'un traité qui aurait été rejeté antérieurement par référendum (8^{ème} proposition).*

L'exécutif n'aurait alors le choix qu'entre deux solutions : renoncer à la ratification du traité ou organiser un nouveau référendum pour obtenir du peuple sa ratification.

Cette réforme ne relève pas seulement d'un objectif politique (le respect du suffrage universel et de la souveraineté populaire), elle répond aussi à un impératif logique : qu'une décision de représentants élus sur une multitude de questions, le plus souvent d'ordre intérieur, ne vienne pas annuler une décision du peuple souverain portant sur une question spécifique, de surcroît d'ordre international et engageant, peu ou prou, la souveraineté nationale dont il est, seul, le dépositaire (le chef de l'État n'étant que le garant de l'indépendance nationale).

Cette 8^{ème} proposition revient à ajouter à l'article 54 un deuxième alinéa ainsi rédigé :

- *« Le conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, examine si les clauses d'un engagement international sont identiques, similaires ou voisines de celles d'un traité dont la ratification a été rejetée antérieurement par référendum. Dans l'affirmative, l'autorisation de ratifier ou*

d'approuver cet engagement international ne peut intervenir qu'après l'organisation d'un nouveau référendum ».

Enfin, il convient de sécuriser l'ensemble du dispositif par la révision suivante :

- Introduire, à l'article 54 de la constitution française, une disposition rendant *obligatoire la saisine du conseil constitutionnel avant la ratification de tout traité international par le parlement afin qu'il se prononce sur la constitutionnalité de la procédure de ratification choisie*, notamment au regard des dispositions nouvelles dont l'adoption est préconisée dans cette note (9^{ème} proposition complémentaire, également d'ordre constitutionnel).

Certes, le conseil constitutionnel est systématiquement saisi au moment de la ratification d'un traité international, mais il vérifie la conformité des clauses du traité à la constitution et non la constitutionnalité de la procédure qui a été utilisée pour cette ratification. Peut-être parce que la constitution reste muette sur le sujet, laissant à l'exécutif le libre choix entre la procédure référendaire et la procédure parlementaire et évitant de statuer sur la hiérarchie entre loi référendaire et loi parlementaire. Le conseil constitutionnel serait donc peut-être amené à contrôler, de lui-même, la procédure utilisée. Dans ce cas, cette 9^{ème} proposition serait superfétatoire. Mais ce n'est pas sûr et je crois préférable de mettre les points sur les « i ». Le constituant de 1958 a été trop négligent en ce domaine pour que nous commettions à nouveau l'erreur de n'être pas assez précis et de ne pas prévoir tous les cas de figure qui peuvent se présenter.

Cette 9^{ème} proposition se traduirait par l'introduction à l'article 54 de la constitution d'un troisième alinéa ainsi rédigé :

- *« Le conseil constitutionnel est saisi par le président de la République avant la ratification, par le parlement, d'un traité international afin qu'il se prononce sur la constitutionnalité de la procédure de ratification choisie ».*

4^{ème} résolution (1 proposition) : Rendre le referendum obligatoire pour la ratification d'un traité impliquant un ou plusieurs abandons de souveraineté

A ces neuf propositions, il conviendrait d'en ajouter une dixième, très importante.

L'article 53 dispose, dans son alinéa 3, que « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ». Il convient d'élargir le champ de cette disposition aux abandons de souveraineté :

- *« Un traité impliquant un ou plusieurs abandons de souveraineté ne peut être ratifié que par une loi référendaire ».*

On trouvera ci-après la nouvelle rédaction du titre VI de la constitution que nous préconisons. Les dispositions nouvelles y figurent en caractères gras.

Titre VI - DES TRAITÉS INTERNATIONAUX

ARTICLE 52 [inchangé]

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

ARTICLE 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

Les traités ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés. Les traités de l'article 53 alinéa 1^{er} et qui nécessitent, pour être ratifiés, une révision de la constitution, ne peuvent l'être que par une loi référendaire.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées. **Un traité impliquant un ou plusieurs abandons de souveraineté ne peut être ratifié que par une loi référendaire.**

Aucun traité international dont l'application entraînerait la création de normes juridiques internationales s'imposant aux États signataires et dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle, ne peut être conclu ou ratifié. Cette disposition ne peut faire l'objet d'une révision.

[ARTICLE 53-1 et 53-2 : sans changement].

ARTICLE 54

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution. **Cette révision ne peut intervenir que si elle a été approuvée par référendum.**

Le conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, examine si les clauses d'un engagement international sont identiques, similaires ou voisines de celles d'un traité dont la ratification a été rejetée antérieurement par référendum. Dans l'affirmative, l'autorisation de ratifier ou d'approuver cet engagement international ne peut intervenir qu'après l'organisation d'un nouveau référendum.

Le conseil constitutionnel est saisi par le président de la République avant la ratification, par le parlement, d'un traité international afin qu'il se prononce sur la constitutionnalité de la procédure de ratification choisie.

ARTICLE 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. **Les tribunaux ne peuvent pas, cependant, faire prévaloir sur les lois, dans leur contrôle de la légalité des actes administratifs ou des contrats, les normes à caractère réglementaire dérivées des traités.**

Les traités ou accords internationaux, notamment les traités relatifs aux communautés européennes ou à l'Union européenne, de même que les actes de ces organisations internationales, ne peuvent pas prévaloir sur la présente constitution.

Les traités internationaux, déjà ratifiés et qui entraîneraient ou risqueraient d'entraîner la création de normes juridiques internationales s'imposant aux États signataires et dont la valeur serait, dans la hiérarchie des normes juridiques, supérieure aux normes juridiques françaises à valeur constitutionnelle, sont réputés nuls et non avenus. Cette disposition ne peut faire l'objet d'une révision.

En conclusion, nous proposons de rendre plus démocratiques nos institutions afin de rapprocher les pouvoirs publics en exercice des aspirations du peuple souverain.

Nous pensons pouvoir l'atteindre par deux voies concourantes :

- En introduisant dans la législation des doses de proportionnelle suffisantes pour représenter, dans les assemblées, tous les courants d'opinion sans pour autant empêcher les scrutins de dégager des majorités stables dessinées par des ententes inter-partisanes conclues avant le premier tour de scrutins qui doivent demeurer uninominaux à deux tours.
- En élargissant considérablement le champ du référendum, moyen privilégié d'une démocratie plus directe qu'elle ne l'est actuellement.

Sur ce dernier point, nous souhaitons, d'une part, instaurer un référendum d'initiative populaire aux conditions moins strictes et moins limitatives que le référendum d'initiative partagée actuellement en vigueur, et, d'autre part, élargir l'obligation, pour le chef de l'État, d'organiser un référendum dans les cas de figure suivants :

- Tout projet de loi ou toute proposition de loi constitutionnelle (ce qui équivaut à supprimer l'alinéa 3 de l'article 89).
- Tout projet de traité impliquant une révision de la constitution ou des abandons de souveraineté.
- Tout projet de loi ou toute proposition de loi impliquant une révision de la constitution.

Enfin, nous souhaitons, d'une part, interdire l'entrée dans notre droit interne des normes, écrites ou jurisprudentielles, édictées par une organisation internationale, ou tout organe en émanant, et qui s'avèreraient contraires aux dispositions de notre loi fondamentale, et, d'autre part, retirer ces mêmes normes internationales du champ des textes à l'appui desquels le juge judiciaire et le juge administratif peuvent exercer leur contrôle juridictionnel. Pour ces dernières, en effet, nous pensons que la traduction dans l'ordre juridique interne des actes dérivés des traités et accords internationaux doit être contrôlée par des organismes juridictionnels émanant des organisations internationales auxquelles la France a adhéré.

C'est à ces conditions que seront conservées l'adhésion du peuple français à sa loi fondamentale et sa confiance dans ses institutions. Sans cette adhésion et sans cette confiance, la République ne peut pas bien se porter, ni d'ailleurs la France se redresser.

Hervé Beaudin,

Membre du conseil national du Forum pour la France,

le 20 avril 2022