

## Droit constitutionnel comparé

30 hrs.,  
Master en droit

Aperçu général du droit français  
- partim 1<sup>er</sup> -

### Les textes constitutionnels en vigueur

- la Constitution du 4 octobre 1958,
- le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946,
- la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789,
- la Charte de l'environnement 2004.

### Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- CC, décision 20 DC du 6 novembre 1962,
- CC, décisions 39 DC du 19 juin 1970 et 44 DC du 16 juillet 1971.

### Jurisprudence du Tribunal des Conflits

- TC, arrêt *Blanco* du 8 février 1873.

Jurisprudence du Conseil d'Etat

- CE (Ass.), arrêt *Dame Lamotte* du 17 février 1950,
- CE (Ass.), arrêt *Nicolo* du 20 octobre 1989,
- CE (Ass.), arrêt *Kone* du 3 juillet 1996,
- CE (Ass.), arrêt *Sarran* du 30 octobre 1998.

# CONSTITUTION

Le Gouvernement de la République, conformément à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, a proposé,

Le peuple français a adopté,

Le Président de la République promulgue la loi constitutionnelle dont la teneur suit :

## PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

**ARTICLE PREMIER.** La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

## Titre premier

### DE LA SOUVERAINETE

**ARTICLE 2.** La langue de la République est le français.

L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.

L'hymne national est « *La Marseillaise* ».

La devise de la République est « Liberté, Égalité, Fraternité ».

Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple.

**ARTICLE 3.** La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret.

Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques.

**ARTICLE 4.** Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1<sup>er</sup> dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

## Titre II

### LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

**ARTICLE 5.** Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

**ARTICLE 6.** Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique

**ARTICLE 7.** Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour de scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour.

Le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement.

L'élection du nouveau Président a lieu vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice.

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et stannant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.

Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.

En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.

Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.

Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et quatrième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à

l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonction jusqu'à la proclamation de son successeur.

Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.

**ARTICLE 8.** Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

**ARTICLE 9.** Le Président de la République préside le conseil des ministres.

**ARTICLE 10.** Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.

Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée.

**ARTICLE 11.** [dispositions en vigueur] 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.

Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.

**ARTICLE 11.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] 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.*

*Lorsque le référendum est organisé sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.*

*Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.*

*Les conditions de sa présentation et celles dans lesquelles le Conseil constitutionnel contrôle le respect des dispositions de l'alinéa précédent sont déterminées par une loi organique.*

*Si la proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai fixé par la loi organique, le Président de la République la soumet au référendum.*

*Lorsque la proposition de loi n'est pas adoptée par le peuple français, aucune nouvelle proposition de référendum portant sur le même sujet ne peut être présentée avant l'expiration d'un délai de deux ans suivant la date du scrutin.*

*Lorsque le référendum a conclu à l'adoption du projet ou de la proposition de loi, le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la proclamation des résultats de la consultation.*

**ARTICLE 12.** Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.

L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.

Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.

**ARTICLE 13.** *[dispositions en vigueur]* Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

**ARTICLE 13.** *[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)]* Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres.

Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés.

**ARTICLE 14.** Le Président de la République accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères ; les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires étrangers sont accrédités auprès de lui.

**ARTICLE 15.** Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale.

**ARTICLE 16.** Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

**ARTICLE 17.** Le Président de la République a le droit de faire grâce à titre individuel.

**ARTICLE 18.** Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

**ARTICLE 19.** Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

### Titre III

## LE GOUVERNEMENT

**ARTICLE 20.** Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

**ARTICLE 21.** Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

**ARTICLE 22.** Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

**ARTICLE 23.** Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

## LE PARLEMENT

**ARTICLE 24.** Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.

Il comprend l'Assemblée nationale et le Sénat.

Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

Le Sénat, dont le nombre de membres ne peut excéder trois cent quarante-huit, est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.

Les Français établis hors de France sont représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat.

**ARTICLE 25.** [dispositions en vigueur] Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

**ARTICLE 25.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Elle fixe également les conditions dans lesquelles sont élues les personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartiennent ou leur remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales.

Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les

*circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs.*

**ARTICLE 26.** Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.

Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.

**ARTICLE 27.** Tout mandat impératif est nul.

Le droit de vote des membres du Parlement est personnel.

La loi organique peut autoriser exceptionnellement la délégation de vote. Dans ce cas, nul ne peut recevoir délégation de plus d'un mandat.

**ARTICLE 28.** Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

**ARTICLE 29.** Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé.

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé

l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

**ARTICLE 30.** Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.

**ARTICLE 31.** Les membres du Gouvernement ont accès aux deux assemblées. Ils sont entendus quand ils le demandent.

Ils peuvent se faire assister par des commissaires du Gouvernement.

**ARTICLE 32.** Le président de l'Assemblée nationale est élu pour la durée de la législature. Le Président du Sénat est élu après chaque renouvellement partiel.

**ARTICLE 33.** Les séances des deux assemblées sont publiques. Le compte rendu intégral des débats est publié au *Journal officiel*.

Chaque assemblée peut siéger en comité secret à la demande du Premier ministre ou d'un dixième de ses membres.

#### Titre V

## DES RAPPORTS ENTRE LE PARLEMENT ET LE GOUVERNEMENT

**ARTICLE 34.** La loi fixe les règles concernant :

- les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias ; les sujétions imposées par la défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ;
- la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;
- la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;
- l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.

La loi fixe également les règles concernant :

- le régime électoral des assemblées parlementaires, des assemblées locales et des instances représentatives des Français établis hors de France ainsi que les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ;
- la création de catégories d'établissements publics ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat ;
- les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé.

La loi détermine les principes fondamentaux :

- de l'organisation générale de la défense nationale ;
- de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
- de l'enseignement ;
- de la préservation de l'environnement ;
- du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;
- du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale.

Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat.

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique.

**ARTICLE 34-1.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique.

Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption



ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard.

**ARTICLE 35.** La déclaration de guerre est autorisée par le Parlement.

Le Gouvernement informe le Parlement de sa décision de faire intervenir les forces armées à l'étranger, au plus tard trois jours après le début de l'intervention. Il précise les objectifs poursuivis. Cette information peut donner lieu à un débat qui n'est suivi d'aucun vote.

Lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois, le Gouvernement soumet sa prolongation à l'autorisation du Parlement. Il peut demander à l'Assemblée nationale de décider en dernier ressort.

Si le Parlement n'est pas en session à l'expiration du délai de quatre mois, il se prononce à l'ouverture de la session suivante.

**ARTICLE 36.** L'état de siège est décrété en Conseil des ministres.

Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

**ARTICLE 37.** Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

**ARTICLE 37-1.** La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental.

**ARTICLE 38.** Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

**ARTICLE 39.** [dispositions en vigueur] L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat.

**ARTICLE 39.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

**ARTICLE 40.** Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.

*ARTICLE 41. [dispositions en vigueur]* S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée interéessée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

*ARTICLE 41. [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009]* S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement ou le président de l'assemblée saisie peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée interéessée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

*ARTICLE 42. [dispositions en vigueur]* La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis.

*ARTICLE 42. [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009]* La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale porte, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement et, pour les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée.

La discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.

L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise.

*ARTICLE 43. [dispositions en vigueur]* Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

*ARTICLE 43. [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009]* Les projets et propositions de loi sont envoyés pour examen à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée.

A la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, les projets ou propositions de loi sont envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet.

*ARTICLE 44. [dispositions en vigueur]* Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

*ARTICLE 44. [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)]* Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

*l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.*

**ARTICLE 46.** *[dispositions en vigueur]* Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

**ARTICLE 46.** *[entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009]* Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

**ARTICLE 47.** Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

**ARTICLE 45.** *[dispositions en vigueur]* Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat.

**ARTICLE 45.** *[entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009]* Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. Sans préjudice de l'application des articles 40 et 41, tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis.

Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, les présidents des deux assemblées agissant conjointement, ont la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion.

Le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement.

Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

**ARTICLE 47-1.** Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en oeuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

**ARTICLE 47-2.** La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

**ARTICLE 48.** [dispositions en vigueur] Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui.

Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée.

**ARTICLE 48.** [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009] Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

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

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.

**ARTICLE 49.** [dispositions en vigueur] Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure,

déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

**ARTICLE 49.** [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009] Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

**ARTICLE 50.** Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement.

**ARTICLE 50-1.** [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009] Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité.

**ARTICLE 51.** La clôture de la session ordinaire ou des sessions extraordinaires est de droit retardée pour permettre, le cas échéant, l'application de l'article 49. A cette même fin, des séances supplémentaires sont de droit.

**ARTICLE 51-1.** [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009] Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires.

**ARTICLE 51-2.** [entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009] Pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information.

La loi détermine leurs règles d'organisation et de fonctionnement. Leurs conditions de création sont fixées par le règlement de chaque assemblée.

## Titre VI

# DES TRAITÉS ET ACCORDS INTERNATIONAUX

**ARTICLE 52.** 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.

Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

**ARTICLE 53-1.** La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des

Droits de l'homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

**ARTICLE 53-2.** La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

**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.

**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.

## Titre VII

# LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

**ARTICLE 56.** [dispositions en vigueur] Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

**ARTICLE 56.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Le Conseil

constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République.

Le président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.

**ARTICLE 57.** Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de ministre ou de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par une loi organique.

**ARTICLE 58.** Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République.

Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin.

**ARTICLE 59.** Le Conseil constitutionnel statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs.

**ARTICLE 60.** Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum prévues aux articles 11 et 89 et au titre XV. Il en proclame les résultats.

**ARTICLE 61.** Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

**ARTICLE 61-1.** *[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.*

*Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.*

**ARTICLE 62.** Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61 ne peut être promulguée ni mise en application.

Une disposition déclarée inconstitutionnelle sur le fondement de l'article 61-1 est abrogée à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel ou d'une date ultérieure fixée par cette décision. Le Conseil constitutionnel détermine les conditions et limites dans lesquelles les effets que la disposition a produits sont susceptibles d'être remis en cause.

Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

**ARTICLE 63.** Une loi organique détermine les règles d'organisation et de fonctionnement du Conseil constitutionnel, la procédure qui est suivie devant lui et notamment les délais ouverts pour le saisi de contestations.

#### Titre VIII

### DE L'AUTORITE JUDICIAIRE

**ARTICLE 64.** Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

Une loi organique porte statut des magistrats.

Les magistrats du siège sont inamovibles.

**ARTICLE 65.** *[dispositions en vigueur]* Le Conseil supérieur de la magistrature est présidé par le Président de la République. Le ministre de la justice en est le vice-président de droit. Il peut suppléer le Président de la République.

Le Conseil supérieur de la magistrature comprend deux formations, l'une compétente à l'égard des magistrats du siège, l'autre à l'égard des magistrats du parquet.

La formation compétente à l'égard des magistrats du siège comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, et trois personnalités n'appartenant ni au Parlement ni à l'ordre judiciaire, désignées respectivement par le Président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat.

La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet comprend, outre le Président de la République et le garde des Sceaux, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, le conseiller d'État et les trois personnalités mentionnées à l'alinéa précédent.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation et pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.

Elle statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle est alors présidée par le premier président de la Cour de cassation.

La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis pour les nominations concernant les magistrats du parquet, à l'exception des emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres.

Elle donne son avis sur les sanctions disciplinaires concernant les magistrats du parquet. Elle est alors présidée par le procureur général près la Cour de cassation.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

**ARTICLE 65.** *[Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Le Conseil supérieur de la magistrature comprend une formation compétente à l'égard des magistrats du siège et une formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

*La formation compétente à l'égard des magistrats du siège est présidée par le premier président de la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du siège et un magistrat du parquet, un conseiller d'État, désigné par le Conseil d'État, un avocat ainsi que six personnalités qualifiées qui n'appartiennent ni au Parlement, ni à l'ordre judiciaire, ni à*

*l'ordre administratif. Le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat désignent chacun deux personnalités qualifiées. La procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable aux nominations des personnalités qualifiées. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée du Parlement sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée intéressée.*

*La formation compétente à l'égard des magistrats du parquet est présidée par le procureur général près la Cour de cassation. Elle comprend, en outre, cinq magistrats du parquet et un magistrat du siège, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège fait des propositions pour les nominations des magistrats du siège à la Cour de cassation, pour celles de premier président de cour d'appel et pour celles de président de tribunal de grande instance. Les autres magistrats du siège sont nommés sur son avis conforme.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les nominations qui concernent les magistrats du parquet.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du siège statue comme conseil de discipline des magistrats du siège. Elle comprend alors, outre les membres visés au deuxième alinéa, le magistrat du siège appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du parquet.*

*La formation du Conseil supérieur de la magistrature compétente à l'égard des magistrats du parquet donne son avis sur les sanctions disciplinaires qui les concernent. Elle comprend alors, outre les membres visés au troisième alinéa, le magistrat du parquet appartenant à la formation compétente à l'égard des magistrats du siège.*

*Le Conseil supérieur de la magistrature se réunit en formation plénière pour répondre aux demandes d'avis formulées par le Président de la République au titre de l'article 64. Il se prononce, dans la même formation, sur les questions relatives à la déontologie des magistrats ainsi que sur toute question relative au fonctionnement de la justice dont le saisit le ministre de la justice. La formation plénière comprend trois des cinq magistrats du siège mentionnés au deuxième alinéa, ainsi que le magistrat du parquet mentionnés au troisième alinéa, ainsi que le conseiller d'État, l'avocat et les six personnalités qualifiées mentionnés au deuxième alinéa. Elle est présidée par le premier président de la Cour de cassation, que peut suppléer le procureur général près cette cour.*

*Sauf en matière disciplinaire, le ministre de la justice peut participer aux séances des formations du Conseil supérieur de la magistrature.*

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

*La loi organique détermine les conditions d'application du présent article.*

**ARTICLE 66.** Nul ne peut être arbitrairement détenu.

L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi.

**ARTICLE 66-1.** Nul ne peut être condamné à la peine de mort.

## Titre IX

# LA HAUTE COUR

**ARTICLE 67.** Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.

Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.

**ARTICLE 68.** Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute



délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destination.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article.

#### Titre X

### DE LA RESPONSABILITE PENALE DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

**ARTICLE 68-1.** Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

**ARTICLE 68-2.** La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

**ARTICLE 68-3.** Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

#### Titre XI

### LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

**ARTICLE 69.** [dispositions en vigueur] Le Conseil économique et social, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique et social peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

**ARTICLE 69.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-1 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Le Conseil économique, social et environnemental, saisi par le Gouvernement, donne son avis sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret ainsi que sur les propositions de lois qui lui sont soumis.

Un membre du Conseil économique, social et environnemental peut être désigné par celui-ci pour exposer devant les assemblées parlementaires l'avis du Conseil sur les projets ou propositions qui lui ont été soumis.

Le Conseil économique, social et environnemental peut être saisi par voie de pétition dans les conditions fixées par une loi organique. Après examen de la pétition, il fait connaître au Gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose d'y donner.

**ARTICLE 70.** Le Conseil économique, social et environnemental peut être consulté par le Gouvernement et le Parlement sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Le Gouvernement peut également le consulter sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis pour avis.

**ARTICLE 71.** La composition du Conseil économique, social et environnemental, dont le nombre de membres ne peut excéder deux cent trente-trois, et ses règles de fonctionnement sont fixées par une loi organique.

## Titre XI BIS

# LE DÉFENSEUR DES DROITS

*ARTICLE 71-1. [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public, ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences.*

*Il peut être saisi, dans les conditions prévues par la loi organique, par toute personne s'estimant lésée par le fonctionnement d'un service public ou d'un organisme visé au premier alinéa. Il peut se saisir d'office.*

*La loi organique définit les attributions et les modalités d'intervention du Défenseur des droits. Elle détermine les conditions dans lesquelles il peut être assisté par un collège pour l'exercice de certaines de ses attributions.*

*Le Défenseur des droits est nommé par le Président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable, après application de la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13. Ses fonctions sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement et de membre du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique.*

*Le Défenseur des droits rend compte de son activité au Président de la République et au Parlement.*

## Titre XII

# DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

*ARTICLE 72. Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.*

*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre à leur échelon.*

Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences.

Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.

Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.

Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

*ARTICLE 72-1. La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*

Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.

Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.

*ARTICLE 72-2. Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

**ARTICLE 72-3.** La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton.

**ARTICLE 72-4.** Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

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 décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat.

**ARTICLE 73.** [dispositions en vigueur] Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

**ARTICLE 73.** [Entrée en vigueur dans les conditions fixées par les lois et lois organiques nécessaires à leur application (article 46-I de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008)] Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie,

le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

**ARTICLE 74.** Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :

- le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi ;
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a

constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.

**ARTICLE 74-1.** Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, par ordonnances, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'État, étendre, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole ou adapter les dispositions de nature législative en vigueur à l'organisation particulière de la collectivité concernée, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.

Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

**ARTICLE 75.** Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.

**ARTICLE 75-1.** Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.

### Titre XIII

## DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES A LA NOUVELLE-CALÉDONIE

**ARTICLE 76.** Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à

Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au *Journal officiel* de la République française.

Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.

Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres.

**ARTICLE 77.** Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en œuvre :

- les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté.

Les autres mesures nécessaires à la mise en œuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.

Pour la définition du corps électoral appelé à élire les membres des assemblées délibérantes de la Nouvelle-Calédonie et des provinces, le tableau auquel se réfère l'accord mentionné à l'article 76 et les articles 188 et 189 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie est le tableau dressé à l'occasion du scrutin prévu audit article 76 et comprenant les personnes non admises à y participer.

#### Titre XIV

## DE LA FRANCOPHONIE ET DES ACCORDS D'ASSOCIATION

**ARTICLE 87.** La République participe au développement de la solidarité et de la coopération entre les États et les peuples ayant le français en partage.

**ARTICLE 88.** La République peut conclure des accords avec des États qui désirent s'associer à elle pour développer leurs civilisations.

#### Titre XV

## DES COMMUNAUTES EUROPEENNES ET DE L'UNION EUROPEENNE [DISPOSITIONS EN VIGUEUR]

**ARTICLE 88-1.** La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont institués, d'exercer en commun certaines de leurs compétences.

Elle peut participer à l'Union européenne dans les conditions prévues par le traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007.

**ARTICLE 88-2.** Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'union économique et monétaire européenne.

Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés.

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du traité sur l'Union européenne.

vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

**ARTICLE 88-2.** La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

**ARTICLE 88-3.** Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

**Article 88-4.** Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

**ARTICLE 88-5.** Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

*[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004]*

**Article 88-6.** L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

**ARTICLE 88-3.** Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

**ARTICLE 88-4.** Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets ou propositions d'actes des Communautés européennes et de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

**ARTICLE 88-5.** Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

*[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004]*

[nouvelle rédaction du Titre XV, se substituant à la rédaction actuelle à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007]

## Titre XV

# DE L'UNION EUROPEENNE

**ARTICLE 88-1.** La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

*Article 88-7. Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.*

#### Titre XVI

### DE LA REVISION

**ARTICLE 89.** L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

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.

Toutefois, 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 ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

## LES CONSTITUTIONS DE LA FRANCE

Constitution de 1791 - 3 et 4 septembre 1791
Constitution de l'An I - Première République - 24 juin 1793
Constitution de l'An III - Directoire - 5 fructidor An III, 22 août 1795
Constitution de l'An VIII - Consulat - 22 frimaire An VIII, 13 décembre 1799
Constitution de l'An X - Consulat à vie - 16 thermidor An X, 4 août 1802
Constitution de l'An XII - Empire - 28 floréal An XII, 18 mai 1804
Charte de 1814 - 1ère Restauration - 4 juin 1814
Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire - Cent-jours - 23 avril 1815
Charte de 1830, Restauration - 14 août 1830
Constitution de 1848, IIe République - 4 novembre 1848
Constitution de 1852, Second Empire - 14 janvier 1852
Constitution de 1875, IIIe République - 24, 25 février et 16 juillet 1875
Loi constitutionnelle du 2 nov. 1945 - Gouvernement provisoire
Constitution de 1946, IVe République - 27 octobre 1946
Constitution de 1958, Ve République - 4 octobre 1958

La Constitution du 4 octobre 1958 est le texte fondateur de la Ve République. Adoptée par référendum le 28 septembre 1958, elle organise les pouvoirs publics, définit leur rôle et leurs relations. Elle est le quinzième texte fondamental (ou le vingt-deuxième si l'on compte les textes qui n'ont pas été appliqués) de la France depuis la Révolution Française.

Norme suprême du système juridique français, elle a été modifiée à dix-neuf reprises depuis sa publication par le pouvoir constituant, soit par le Parlement réuni en Congrès, soit directement par le peuple à travers l'expression du référendum. Elle comporte actuellement seize titres, cent trois articles (dont deux transitoires) et un Préambule. Ce dernier renvoie directement et explicitement à trois autres textes fondamentaux : la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (la Constitution de la IVe République) et la Charte de l'environnement de 2004. Les juges n'hésitent pas à les appliquer directement, le législateur étant toujours soucieux de les respecter, sous le contrôle vigilant du juge constitutionnel, ces énumérations de principes essentiels ont leur place dans le bloc de constitutionnalité. Les règles relatives à la révision de la Constitution sont prévues par la Constitution elle-même.



## Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946

1. Au lendemain de la victoire remportée par les peuples libres sur les régimes qui ont tenté d'asservir et de dégrader la personne humaine, le peuple français proclame à nouveau que tout être humain, sans distinction de race, de religion ni de croyance, possède des droits inaliénables et sacrés. Il réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.
2. Il proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après :
3. La loi garantit à la femme, dans tous les domaines, des droits égaux à ceux de l'homme.
4. Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République.
5. Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi. Nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances.
6. Tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix.
7. Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent.
8. Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.
9. Tout bien, toute entreprise, dont l'exploitation a ou acquiert les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait, doit devenir la propriété de la collectivité.
10. La nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.
11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.
12. La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.
13. La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État.
14. La République française, fidèle à ses traditions, se conforme aux règles du droit public international. Elle n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple.
15. Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.
16. La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.
17. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.
18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

## Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789

Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publiques et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen.

### Article 1<sup>er</sup>.

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

### Article 2.

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

### Article 3.

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

### Article 4.

La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles que assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi.

### Article 5.

La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société. Tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas.

### Article 6.

La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.

### Article 7.

Nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites. Ceux qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des

ordres arbitraires, doivent être punis ; mais tout citoyen appelé ou saisi en vertu de la loi doit obéir à l'instant : il se rend coupable par la résistance.

### Article 8.

La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée.

### Article 9.

Tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi.

### Article 10.

Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.

### Article 11.

La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme : tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre à l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi.

### Article 12.

La garantie des droits de l'homme et du citoyen nécessite une force publique : cette force est donc instituée pour l'avantage de tous, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.

### Article 13.

Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.

### Article 14.

Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

### Article 15.

La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

### Article 16.

Toute Société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

### Article 17.

La propriété<sup>86</sup> étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité.

<sup>86</sup> Rédaction de 1791. Rédaction de 1789 : «Les propriétés...»

## La Charte de l'environnement de 2004 <sup>87</sup>

Le peuple français,

Considérant,

Que les ressources et les équilibres naturels ont conditionné l'émergence de l'humanité ;

Que l'avenir et l'existence même de l'humanité sont indissociables de son milieu naturel ;

Que l'environnement est le patrimoine commun des êtres humains ;

Que l'homme exerce une influence croissante sur les conditions de la vie et sur sa propre évolution ;

Que la diversité biologique, l'épanouissement de la personne et le progrès des sociétés humaines sont affectés par certains modes de consommation ou de production et par l'exploitation excessive des ressources naturelles ;

Que la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation ;

Qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins,

Proclame :

Article 1<sup>er</sup>. –

Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé.

Article 2. –

Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.

Article 3. –

Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences.

Article 4. –

Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

Article 5. –

Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage.

Article 6. –

Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Article 7. –

Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

Article 8. –

L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.

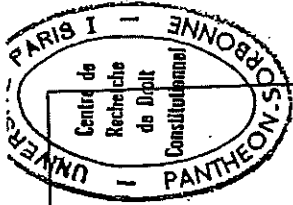
Article 9. –

La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.

Article 10. –

La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

<sup>87</sup> Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005, article 2



**RECUEIL des DÉCISIONS**

du

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

1962

**TABLES 1959-1962**

(APPLICATION DES ARTICLES 37, 41 ET 61 DE LA CONSTITUTION)

*Publié sous le haut patronage du Conseil constitutionnel*

Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962

Loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, adoptée par le référendum du 28 octobre 1962 (1)

Le Conseil constitutionnel,

Saisi par le Président du Sénat, sur la base de l'article 61, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution, du texte de la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et adoptée par le Peuple dans le référendum du 28 octobre 1962, aux fins d'appréciation de la conformité de ce texte à la Constitution;

Vu la Constitution;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;

Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ainsi que par les dispositions de la loi organique du 7 novembre 1958 sur le Conseil constitutionnel prise pour l'application du titre VII de celle-ci; que le Conseil ne saurait donc être appelé à se prononcer sur d'autres cas que ceux qui sont limitativement prévus par ces textes;

Considérant que, si l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen, sans préciser si cette compétence s'étend à l'ensemble des textes de caractère législatif, qu'ils aient été adoptés par le peuple à la suite d'un référendum ou qu'ils aient été votés par le Parlement, ou si, au contraire, elle est limitée seulement à cette dernière catégorie, il résulte de l'esprit de la Constitution qui a fait du Conseil constitutionnel un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics que les lois que la Constitution a entendu viser dans son article 61 sont uniquement les lois votées par le Parlement et non point celles qui, adoptées par le Peuple à la suite d'un référendum, constituent l'expression directe de la souveraineté nationale;

Considérant que cette interprétation résulte également des dispositions expresses de la Constitution et notamment de son article 60 qui détermine le rôle du Conseil constitutionnel en matière de référendum et de l'article 11 qui ne prévoit aucune formalité entre l'adoption d'un projet de loi par le peuple et sa promulgation par le Président de la République;

Considérant, enfin, que cette même interprétation est encore expressément confirmée par les dispositions de l'article 17 de la loi organique numérotée du 7 novembre 1958 qui ne fait état que des « lois adoptées par le Parlement » ainsi que par celles de l'article 23 de ladite loi qui prévoit que « dans le cas où le Conseil constitutionnel déclare que la loi dont il est saisi contient une disposition contraire à la Constitution sans constater en même temps qu'elle est inséparable de l'ensemble de la loi, le Président de la République peut soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux Chambres une nouvelle lecture »;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'aucune des dispositions de la Constitution ni de la loi organique précitées prises en vue de son application ne donne com-

(1) Le texte de cette loi figure à la page 103.

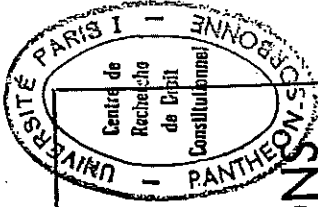
ptence au Conseil constitutionnel pour se prononcer sur la demande susvisée par laquelle le Président du Sénat lui a déféré aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution le projet de loi adopté par le Peuple français par voie de référendum le 23 octobre 1962;

Décide :

ARTICLE PREMIER. — Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée du Président du Sénat.

ARTICLE 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil dans sa séance du 6 novembre 1962.



**RECUEIL des DÉCISIONS**

du

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

1970

*Publié sous le haut patronage du Conseil constitutionnel*

Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970

*Examen du traité, signé à Luxembourg le 22 avril 1970, portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes ainsi que de la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au rattachement des contributions des États membres par des ressources propres aux Communautés.*

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 11 juin 1970 par le Premier Ministre, en application des dispositions de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si le traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970, ainsi que la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au rattachement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés comportent ou non des clauses contraires à la Constitution;

Vu la Constitution et notamment son préambule et ses articles 53, 54 et 62;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel;

Vu le traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne;

Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique;

Vu le traité du 8 avril 1965 instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes;

Vu le règlement n° 25 du 4 avril 1962 du Conseil de la Communauté économique européenne relatif au financement de la politique agricole commune;

Considérant que la nécessité d'une révision de la Constitution, préalablement à l'autorisation de ratifier ou d'approuver un engagement international, prévue à l'article 54 de la Constitution est subordonnée par ce même texte à la déclaration par



le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, le Président, ou le Président de l'une ou l'autre Assemblée, que ledit engagement international comporte une clause contraire à la Constitution; qu'il incombe donc au Conseil constitutionnel, dans le cas de l'espèce, comme dans tous les cas de cette nature, de déclarer si les engagements internationaux, soumis à son examen, en application de l'article 54, contiennent ou non des clauses contraires à la Constitution;

*En ce qui concerne le traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes :*

Considérant que ce traité ne contient que des dispositions relatives au fonctionnement interne des Communautés modifiant la répartition des compétences entre les divers organes de celles-ci et qu'il n'affecte pas l'équilibre des relations entre les Communautés européennes, d'une part, et les États membres, d'autre part;

Considérant, au surplus, que les engagements contenus dans les dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel ne prennent effet qu'après le dépôt du dernier instrument de ratification et qu'ils ont donc le caractère d'engagements réciproques;

Considérant, en conséquence, qu'ils ne peuvent être contraires à aucune disposition de la Constitution;

*En ce qui concerne la décision du Conseil des Communautés européennes du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés :*

Considérant qu'il résulte des dispositions tant du traité de Paris du 18 avril 1951, instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, que des traités de Rome du 25 mars 1957 instituant respectivement la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, que le développement des Communautés européennes prévoit, notamment, pour le financement de leur budget, sous réserve du respect des procédures prévues par les stipulations des traités susmentionnés, le passage progressif d'un système de contribution des États membres à un régime de ressources propres; que lesdits traités ont été régulièrement ratifiés et publiés et sont, dès lors, entrés dans le champ d'application de l'article 55 de la Constitution;

Considérant que la décision du 21 avril 1970, qui recommande le remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés, a le caractère d'une mesure d'application des dispositions sus-rappelées des traités instituant les Communautés européennes, dès lors qu'elle est prise dans les conditions prévues notamment à l'article 201 du traité instituant la Communauté économique européenne et à l'article 173 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, c'est-à-dire conformément aux règles constitutionnelles respectives des États membres; que l'application de ces règles exige l'adoption des dispositions prévues par ladite décision qui, sur certains points, porte sur des matières de nature législative telles qu'elles sont définies à l'article 34 de la Constitution, soit subordonnées, conformément à l'article 53, à l'intervention d'une loi; que la condition de réciprocité susmentionnée se trouve remplie;

Considérant, en conséquence, et sous réserve de son approbation par la loi, qu'ladite décision n'est pas en contradiction avec la Constitution;

Considérant, d'ailleurs, que la décision du 21 avril 1970 prend place dans un ensemble de mesures d'exécution liées à l'établissement d'une politique commune; qu'elle ne saurait donc avoir par elle-même valeur de principe;

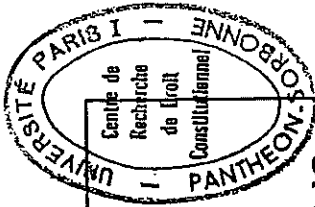
Considérant, que dans le cas de l'espèce, elle ne peut porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale;

Décide :

**ARTICLE PREMIER.** — Le traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des traités instituant les Communautés européennes et du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, signé à Luxembourg le 22 avril 1970 ainsi que la décision du 21 avril 1970 relative au remplacement des contributions financières des États membres par des ressources propres aux Communautés ne comportent pas de clause contraire à la Constitution.

**ARTICLE 2.** — La présente décision sera notifiée au Premier Ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 juin 1970.



**RECUEIL des DÉCISIONS**

du

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

**1971**

*Publié sous le haut patronage du Conseil constitutionnel*

1.

Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971

*Examen de la loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Suivi le 1<sup>er</sup> juillet 1971 par le Président du Sénat, conformément aux dispositions de l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi, délibéré par l'Assemblée nationale et le Sénat et adopté par l'Assemblée nationale, complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association;

Vu la Constitution et notamment son préambule;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ledite ordonnance;

Vu la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association, modifiée;

Vu la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et milices privées;

Considérant que la loi déferée à l'examen du Conseil constitutionnel a été soumise au vote des deux assemblées, dans le respect d'une des procédures prévues par la Constitution, au cours de la session du Parlement ouverte le 2 avril 1971;

Considérant qu'au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire;

Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi;

Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ainsi, par voie de conséquence,

que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisait référence;

Considérant qu'il ne résulte ni du texte dont il s'agit, tel qu'il a été rédigé et adopté, ni des débats auxquels la discussion du projet de loi a donné lieu devant le Parlement, que les dispositions précitées soient inséparables de l'ensemble du texte de la loi soumise au Conseil;

Considérant, enfin, que les autres dispositions de ce texte ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution;

Décide :

ARTICLE PREMIER. — Sont déclarées non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant les dispositions de l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 ainsi que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi soumise au Conseil leur faisant référence.

ARTICLE 2. — Les autres dispositions dudit texte de loi sont déclarées conformes à la Constitution.

ARTICLE 3. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 16 juillet 1971.

# RECUEIL

DES ARRÊTÉS

## DU CONSEIL D'ÉTAT

STATUANT AU CONTENTIEUX

ET DES DÉCISIONS

DU TRIBUNAL DES CONFLITS

(COLLECTION MACAREL & LEBON)

RÉDIGÉ

Par M. A. HALLAYS-DABOT

DOCTEUR EN DROIT  
ANCIEN AVOCAT AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR DE CASSATION

Avec la collaboration de

M. J. VALABRÈQUE, DOCTEUR EN DROIT, AVOCAT AU CONSEIL D'ÉTAT ET A LA COUR  
DE CASSATION

ET M. SECHÉHAYE, DOCTEUR EN DROIT, SECRÉTAIRE DU TRIBUNAL DES CONFLITS

TOME QUARANTE - TROISIÈME — 2<sup>e</sup> SÉRIE

ANNÉE 1873

Ce Recueil, fondé en 1821, par M. MACAREL, a été continué par M. LEBON, de 1852 à 1854,  
et par MM. LEBON et HALLAYS-DABOT, de 1854 à 1870.

PARIS

PLACE DAUPHINE, N° 27

MM. MARCHAL, BILLARD ET C<sup>ie</sup>

Libraires de la Cour de Cassation

Administrateurs du Recueil

ANVERS — F. VAN LEEUW

BIBLIOTHÈQUE

DE LA FACULTÉ DE DROIT

VERBAULES. — E. AUBERT, IMPRIMEUR, 6, AVENUE DE SCEAUX.

ANNÉE 1873.

DEUXIÈME PARTIE

PREMIER SUPPLÉMENT (1).

DECISIONS DU TRIBUNAL DES CONFLITS

(Décembre 1872 à décembre 1873).

(1) Ce supplément ayant été publié longtemps avant l'achèvement de la partie du volume qui contient les arrêts rendus par le Conseil d'Etat en 1873, a dû recevoir une pagination distincte qui se continuera pour les autres suppléments et les tables à la suite.

Il reproduit toutes les décisions rendues par le nouveau Tribunal des conflits à partir de sa constitution, le 31 décembre 1872, jusqu'au 31 décembre 1873.

— On y trouvera, en outre, une Table analytique des décisions du premier Tribunal des conflits (1850-1851).

DETTES DE L'ÉTAT. — ENFANT BLESSÉ PAR UNE IMPRUDENCE DES EMPLOYÉS DE L'ÉTAT. — RESPONSABILITÉ. — ACTION EN INDEMNITÉ CONTRE LES EMPLOYÉS ET CONTRE L'ÉTAT COMME CIVILEMENT RESPONSABLE.

Un enfant, qui passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs de Bordeaux, a été renversé par un wagon que les employés de l'Etat ont poussé de l'intérieur de l'établissement; il a dû subir l'amputation. — Le père de l'enfant intente une action en dommages-intérêts contre l'employé et contre l'Etat solidairement comme civilement responsable du fait de ses agents par application des art. 1382, 1383, 1384 du Code civil.

L'autorité administrative est-elle seule compétente pour statuer sur la demande d'indemnité en tant que dirigée contre l'Etat, alors même que cette demande est fondée non pas sur l'exécution ou l'omission de certaines mesures administratives, — mais bien sur une faute ou une négligence qui serait personnelle aux agents de l'Etat dans l'emploi auquel ils sont préposés ? — *Rés. aff.* — La responsabilité, qui peut incombent à l'Etat pour dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qui l'emploie dans le service public, n'est pas régie par les principes établis dans le Code civil pour les rapports entre particuliers : elle n'est ni générale, ni absolue ; elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés (1).

(1) Le principe, qui a prévalu dans cette affaire après une discussion très approfondie, est conforme aux traditions du Conseil d'Etat. Les raisons qui lui servent de base avaient déjà été indiquées plusieurs fois par MM. les commissaires du gouvernement, notamment par M. Roverchon (1<sup>er</sup> février 1873, Valéry, p. 35) et par M. Perret (25 janvier, Plaque, Missions africaines, p. 47); idem, motifs de la décision de ce même jour, 8 février, Affaire de Chailure : — Elles reposent sur deux idées principales pouvant se résumer ainsi : 1<sup>o</sup> Il y a lieu de distinguer entre les actions dirigées contre l'Etat en tant que personne civile et celles qui sont dirigées contre l'Etat à raison de faits accomplis dans l'exercice de la puissance publique. Les actions de la première catégorie rentrent seules dans la compétence judiciaire : les autres restent toutes dans la compétence administrative, à moins qu'elles n'aient été pincées dans le domaine de l'autorité judiciaire par quelque texte spécial dérogeant à la règle générale. L'erreur de ceux qui ont combattu la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le point en question est venue de ce qu'ils ont méconnu cette distinction fondamentale, de ce qu'ils ont cru, contrairement à la vérité et aux précédents législatifs, que la juridiction des tribunaux embrassait de plein droit toutes les actions intentées contre l'Etat, et que la compétence de l'administration ne devait être qu'exceptionnelle, tandis que c'est l'inverse qui est vrai en ce qui touche les actions s'adressant à l'Etat, puissance publique ;

2<sup>o</sup> La cause et la nature de l'action ne permettent pas de lui appliquer, d'une manière absolue, les règles du droit privé, qui sont établies pour les relations de particulier à particulier. Le fonctionnement des services publics, à l'occasion desquels est né le litige, comporte d'autres exigences et d'autres points de vue, qui ne sont bien connus et qui ne peuvent être aisément appréciés que par les autorités chargées de pourvoir à ces services.

Tels sont les deux ordres d'idées dont on trouvera le développement dans les conclusions de M. le commissaire du gouvernement, ci-après transcrites. M. David, après avoir précisé le point de divergence entre la jurisprudence de la Cour de cassation et celle du Conseil d'Etat, recherche les véritables origines, dans notre droit moderne, du principe de la séparation des pouvoirs et celles de la juridiction administrative établie parallèlement, en quelque sorte, à l'autorité judiciaire, dont elle limite le domaine : il oppose ensuite à la doctrine de la Cour de cassation l'ensemble des raisons qui lui semblent militer en faveur du maintien de la compétence administrative et de la doctrine du Conseil d'Etat. Le Tribunal des conflits, délibérant sous la présidence

(12.-8 février. *Blanco-MM. Mercier, rap.; David, c. des g.*)

Vu l'exploir introduit d'instance, du 24 janv. 1872, par lequel Jean Blanco a fait assigner, devant le tribunal civil de Bordeaux, l'Etat, en la personne du préfet de la Gironde, Adolphe Jean, Henri Bertrand, Pierre Monet

de M. le garde des sceaux, a statué conformément à ces savantes conclusions.

M. le commissaire du gouvernement s'est exprimé ainsi :

« Le fait qui a donné lieu à ce conflit est aussi simple qu'il est triste.

« Une enfant de cinq ans, Agnès Blanco, a été renversée et grièvement blessée par un wagonnet chargé de tabacs, que conduisaient quatre ouvriers de la manufacture des tabacs de Bacalan à Bordeaux, à travers la rue qui sépare le magasin du hangar de cet établissement.

« Le père de l'enfant a intenté devant le tribunal civil de Bordeaux, en vertu des articles 1383 et suivants, une action qui était dirigée, tout à la fois, contre les quatre ouvriers, comme co-auteurs de la blessure causée à sa fille, et contre l'Etat, comme civilement responsable de l'imprudence de ses préposés.

« Cette action tendait à faire condamner les ouvriers et l'Etat solidairement à lui payer une indemnité de 40,000 francs. Le mémoire en déclinatoire du préfet déniait toute compétence au tribunal pour connaître de l'instance, tant à l'égard des ouvriers qu'à l'égard de l'Etat.

« Le jugement du tribunal civil, en date du 17 juillet 1872, ayant repoussé sur ces deux points le déclinatoire, l'arrêt de conflit qui vous est soumis n'a revendiqué la connaissance de l'action pour l'autorité administrative, qu'en tant qu'elle était dirigée contre l'Etat, laissant sans conteste à l'autorité judiciaire le droit de connaître du débat entre le sieur Blanco et les ouvriers.

« Le conflit étant réduit à ces termes, la question qu'il souève est celle de savoir quels est des deux autorités administrative et judiciaire, celle qui a compétence générale pour connaître des actions en dommages-intérêts formées par les particuliers contre l'Etat, comme civilement responsables des fautes personnelles de ses agents dans les divers services publics, alors que les lois spéciales à ces services n'ont pas pris soin de régler cette responsabilité et de désigner celle des deux autorités qui serait chargée de l'apprécier.

« Cette question a été l'objet d'une discussion constante entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat qui, dans les deux sens opposés, ont montré une égale fermeté à maintenir leur doctrine respective.

« Avant d'aborder la discussion, il importe de préciser le point auquel paraît se réduire désormais la controverse.

« La Cour de cassation reconnaît avec le Conseil d'Etat que nos lois constitutives de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire (lois des 22 déc. 1789, 8 janv. 1790 (sect. 3, art. 7); des 16-24 août 1790 (l. 2, art. 43); du 16 fruct. an 3) interdisent à l'autorité judiciaire tout examen, toute critique soit des règlements administratifs, des ordres et instructions complètement donnés par l'administration à ses agents, soit de l'omission de ces diverses mesures.

« Elle admet donc que les tribunaux civils sont incompétents pour connaître des demandes formées contre l'Etat par les particuliers, à l'effet d'obtenir la réparation de dommages qui seraient résultés pour eux, soit de l'émission des règlements et autres actes de l'autorité administrative, soit de l'omission des mesures que la prudence aurait pu commander à cette autorité, et qu'ils lui reprocheraient de n'avoir pas prises. (Arrêt du 3 juin 1840, de Rotrou; Sirey, 1840, p. 824.) Sur ce premier point, il ne saurait donc y avoir de difficulté.

« Mais il n'en est pas de même des actions en dommages-intérêts formées contre l'Etat par les particuliers, lorsqu'elles sont fondées, non plus sur l'admission ou sur l'omission de certaines mesures administratives, mais bien sur des fautes ou négligences personnelles aux agents de l'Etat dans l'emploi au-

et Jean-Vignerot, employés à la manufacture des tabacs, à Bordeaux, pour, attendu que, le 3 nov. 1871, sa fille Agnès Blanco, âgée de cinq ans et demi, passait sur la voie publique devant l'entrepôt des tabacs, lorsqu'un wagon

quel ils sont préposés. Dans ce cas, quelle est l'autorité compétente pour statuer sur le fond du débat?

« C'est sur ce point qu'un désaccord existait, absolu, a constamment existé entre la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

« En 1830 et 1851, la question a été portée devant le Tribunal des conflits. Dans les différentes espèces dont le Tribunal a été saisi, il s'agissait d'instances engagées contre l'administration des postes, à raison de fautes ou même de crimes reprochés à ses agents; le Tribunal a considéré que pour décider si ces faits avaient été accomplis par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, et dans quelle mesure ils pouvaient être susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, il était nécessaire d'examiner et d'apprécier les règlements relatifs au service de la poste aux lettres; qu'en se livrant à un semblable examen, l'autorité judiciaire s'immiscerait dans l'appréciation d'actes administratifs dont les lois sur la séparation des pouvoirs lui défendaient de connaître.

« Aussi dans ces différentes affaires, c'est en se fondant sur la circonstance particulière d'actes administratifs à examiner et à apprécier, que le Tribunal s'est prononcé en faveur de la compétence administrative. (V. déc. du Tribunal des conflits, Manoury, 20 mai 1850, p. 477 du Recueil; Letailleur, 17 juil. 1850, p. 693; Caillaud, 7 avril 1851, p. 255.)

« Le Tribunal des conflits a rendu récemment deux décisions analogues, par leurs motifs et leur dispositif, au sujet de conflits élevés par le préfet du Rhône dans des instances engagées contre l'Etat par la compagnie du chemin de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, à raison d'accidents causés par l'explosion de barils de poudre et que la compagnie imputait à l'imprudence des agents de l'Etat dans l'emballage et l'arrimage de ces poudres. (V. Supplément, 25 janv. 1873, décisions, Afaire Michel et Masoué, p. 40 et 43.)

« Si ces différentes décisions n'ont pas tranché en principe la question qui nous occupe, il n'en faut pas moins reconnaître qu'elles en ont légèrement apprécié le principe et la mesure de la responsabilité de l'Etat, à raison d'une faute reprochée à son agent, il ne serait nullement nécessaire d'apprécier un règlement administratif.

« Tel paraît être précisément le cas de l'espèce actuelle.

« D'une part, en effet, le fait d'imprudence reproché aux ouvriers de la manufacture des tabacs de Bordeaux, dans la manœuvre du wagonnet qui a renversé et blessé la jeune Blanco, se rapporte bien directement à leur emploi.

« D'autre part, il n'appartient pas et il serait bien difficile de concevoir qu'il puisse y avoir, dans l'administration des tabacs, un règlement administratif quelconque qui aurait eu pour but et pour effet de régler les conséquences d'un pareil fait, au point de vue de la responsabilité qui en résulterait pour l'Etat vis-à-vis des tiers.

« Nous sommes donc en présence d'une action en dommages-intérêts formée par un particulier contre l'Etat, à raison d'un quasi-délit, que des gens de son service auraient commis dans l'accomplissement de l'emploi auquel ils sont préposés, et en dehors de tout règlement administratif qui ait pu préciser et limiter la responsabilité de l'Etat vis-à-vis des tiers.

« Quelle est l'autorité compétente pour statuer sur cette action? En l'absence d'un texte spécial qui ait déterminé la compétence, la question ne peut être tranchée que par l'application des principes généraux.

« C'est loi que nous nous trouvons en face des deux doctrines contraires de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat.

« La première repose tout entière sur cette idée que l'article 1384 du Code



poussé de l'initiateur par les employés sunommés, la renversa et lui passa sur la cuisine, dont elle a dû subir l'impulsion; que cet accident est imputable à la faute desdits employés, à leur condamner, solidairement, lesdits employés comme co-auteurs de l'accident et l'Etat comme civilement responsable du fait de ses employés, à lui payer la somme de 40,000 francs à titre d'indemnité;

Vu le déclinatoire proposé par le préfet de la Gironde, le 29 avril 1872;

Vu le jugement rendu, le 17 juil. 1872, par le tribunal civil de Bordeaux,

civil qui déclare les maîtres et les commettants responsables du dommage causé par leurs domestiques et proposés est applicable à l'Etat comme aux particuliers, d'où la conséquence que l'autorité judiciaire serait seule compétente pour tirer les conséquences légales de cette responsabilité, aussi bien à l'égard de l'Etat qu'à l'égard des simples particuliers. (Cass., 1<sup>er</sup> avril 4845, D. P. T. 46-261; 10 déc. 1854, D. P. 56. T. 4, 87.)

La doctrine du Conseil d'Etat contient, tout à la fois, une contradiction directe à la thèse de l'autorité judiciaire, et les motifs qui servent de fondement à la compétence administrative.

D'une part, en effet, elle conteste que l'article 1384 soit applicable à l'Etat et que la responsabilité de l'Etat, en cas de fautes, de négligences ou d'erreurs commises par ses agents, doive être appréciée selon les principes et les dispositions du droit civil.

D'autre part, elle établit la compétence administrative pour l'appréciation de cette responsabilité sur deux motifs : le premier tiré du principe de la séparation des pouvoirs auquel dériverait l'incompétence de l'autorité judiciaire pour statuer sur les réclamations formées contre l'Etat à l'occasion des services publics; le deuxième tiré de la législation de 1790 à l'art. 2, sur la liquidation de la dette publique, d'après laquelle il n'appartiendrait qu'à l'autorité administrative de déclarer l'Etat débiteur, c'est-à-dire de statuer sur les actions qui tendent à faire reconnaître une dette à la charge de l'Etat. (V. notamment les arrêts du Conseil d'Etat de 1855, Allard Rolobid; 1858, Carvassonne; 1861, Dekeister; 1861, Baudry; 1862, Vincent; 1868, Bourdet; 1870-71, Thonot et Gétrol.)

Nous ne nous attachons pas à ce deuxième motif. Les textes législatifs dont il est tiré, en attribuant à l'Assemblée nationale, d'abord, à l'autorité administrative, ensuite, plénitude de juridiction pour connaître de toutes les difficultés qui pourraient s'élever au sujet des droits de créance réclamés contre l'Etat, paraissent n'avoir eu en vue que la liquidation des ordres arriérés. D'un autre côté, ils confondent, dans la généralité de leurs termes, toutes les ordances, quelle que soit leur cause, sans distinguer entre elles, suivant qu'elles concernent l'Etat puissance publique ou l'Etat personne civile. Or, c'est là une distinction que la raison commande, que la loi du 5 novembre 1790 sur le domaine de l'Etat avait eu soin d'observer, et que le Conseil d'Etat a toujours connue et pratiquée, depuis 40 ans. Les lois sur la liquidation de la dette publique n'ont pu la laisser de côté, qu'à raison précisément de leur caractère exceptionnel et transitoire.

Cette règle, qu'il n'appartient qu'à l'autorité administrative de constituer l'Etat débiteur, outre qu'elle ne repose pas sur une base solide, a donc, si on la prend dans un sens absolu, le grave inconvénient d'engager singulièrement la doctrine du Conseil d'Etat à laquelle elle a malheureusement servi de formule.

Que si on l'entend dans ce sens restrictif, seul conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'elle ne concerne que les actions formées contre l'Etat puissance publique, à l'exclusion de celles formées contre l'Etat personne civile, il n'est plus nécessaire d'insister à son égard la législation sur la liquidation de la dette publique, car elle n'est plus que l'application à une certaine catégorie d'actions de la première règle plus générale, d'après laquelle l'autorité judiciaire serait incompétente pour connaître de toutes les

qui rejette le déclinatoire et renvoie la connaissance de la cause, tant à l'encontre de l'Etat qu'à l'encontre des employés sunommés;

Vu l'arrêté de conflit pris par le préfet de la Gironde, le 22 du même mois, revendiquant pour l'autorité administrative la connaissance de l'action en responsabilité intentée par Blanco contre l'Etat, et motivé : 1<sup>o</sup> sur la néces-

réclamations formées contre l'Etat par les particuliers, à l'occasion des services publics.

Mais cette règle est-elle vraiment la conséquence directe et immédiate du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire ?

Pour bien comprendre la signification et la portée de ce principe dans notre droit moderne, il importe de se pénétrer de la pensée de l'assemblée constituante qui l'y a établi, et pour nous, cette pensée se révèle, non-seulement par l'interdiction faite aux juges de troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, mais encore et surtout par la création dans le sein de l'administration d'une juridiction pour statuer sur tous les litiges auxquels pourrait donner lieu l'action administrative dans la gestion des divers services publics.

On a souvent contesté cette origine à la justice administrative, pour ne la faire dater que de l'an 8, époque où, dans ce grand travail de réorganisation de l'administration française dû au génie du premier consul, elle a reçu, par l'insinuation des conseils de préfecture et du Conseil d'Etat, les principaux organes par lesquels elle fonctionne aujourd'hui et qui lui ont donné comme sa forme définitive.

Mais il ne faut pas perdre de vue que dans le domaine du contentieux administratif, les conseils de préfecture n'ont guère fait qu'hériter, en vertu de la loi du 28 pluviôse an 8, des attributions qui avaient successivement appartenu, d'abord, aux Directoires de district et de département, et en dernier lieu aux administrations centrales de département, de même que, le Conseil d'Etat, en vertu de l'arrêté du 5 nivôse an 8, a fait que le contentieux du dernier degré qui avait d'abord appartenu à la réunion des ministres en Conseil d'Etat, sous la présidence du roi, puis après la suppression de ce Conseil, à chacun des ministres dans son département ministériel, pour résoudre toutes les affaires contentieuses.

Ces institutions nouvelles n'ont donc fait que réorganiser la justice administrative, de manière à donner aux justiciables des garanties analogues à celles qu'ils trouvaient devant les tribunaux civils, mais elles n'ont pas créé la justice administrative, car cette justice était sortie tout entière de l'œuvre même de l'assemblée constituante.

En effet, la loi des 7-11 sept. 1790 détachée de celle des 16-24 août 1790 dont elle forme une annexe, en attribuant aux Directoires de district et de département le jugement du contentieux relatif aux matières de contributions directes et des travaux publics, reconnaissait déjà le principe d'une justice administrative. Elle ne contenait, à la vérité, que des attributions spéciales qui n'embrassaient pas l'ensemble du contentieux administratif, c'est-à-dire la généralité des réclamations auxquelles pouvait donner lieu l'action administrative sous toutes ses formes; mais pour ces contestations, il n'était pas besoin d'attribuer expressément de compétence, car il suffisait, d'une part, pour les envoyer à l'autorité judiciaire, de l'interdiction qui lui était faite de troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, et, d'autre part, pour leur donner des juges, de la règle générale de la hiérarchie administrative, en vertu de laquelle les citoyens qui se prétendent lésés dans leurs droits par les actes de l'administration pouvaient porter leurs réclamations devant l'autorité administrative supérieure. Cette dernière règle, pour n'avoir pas été formulée dans la loi des 16-24 août 1790, n'en est pas moins certaine. On en trouve d'ailleurs bien vite la consécration légale : c'est d'abord le décret des 7-14 oct. 1790, d'après lequel les réclamations d'incompétence à l'égard des corps administratifs ne sont, en aucun

sité d'apprécier la part de responsabilité incombant aux agents de l'Etat selon les règles variables dans chaque branche de services publics. 2° sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constater l'Etat débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 23 déc. 1789, 16 juillet

1800, du ressort des tribunaux et doivent être portés au roi, chef de l'administration générale; c'est ensuite la loi des 27 avril, 23 mai 1791 qui parcel les fonctions du Conseil d'Etat composé exclusivement du roi et des ministres, comprend l'examen de toutes les difficultés en matière administrative, et l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs.

« Voilà, messieurs, les vraies origines de la justice administrative dans notre droit moderne, telles que nous les trouvons, dépositaires de leur obéissance primitive, dans un célèbre rapport sur les conseils de préfecture présenté en 1850, au Conseil d'Etat, par M. Roulligier, ce maître éminent de la science administrative qui a laissé dans la jurisprudence du Conseil, durant une période de plus de 50 ans, les traces ineffaçables d'une coopération aussi féconde qu'active.

« Nous sommes donc fondés à affirmer que la juridiction administrative est sortie complète, au moins dans ses lignes essentielles, de l'œuvre de la Constituante, et qu'ainsi, dans l'organisation des pouvoirs publics, elle a eu, dès le début, parallèlement à l'autorité judiciaire, sa place marquée et son domaine propre.

« C'est maintenant, messieurs, que nous pouvons voir, dans toute son étendue, quelle était, dans la pensée de la Constituante, la portée de l'interdiction faite à l'autorité judiciaire de traiter, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs. Cela ne signifie pas seulement que les juges devront s'abstenir de déchoir par voie de dispositions générales et réglementaires d'annuler ou de redresser les actes de l'autorité administrative, d'en critiquer la légalité. Cela veut dire aussi qu'ils sont radicalement incompétents pour connaître de toutes les demandes formées contre l'administration à raison des services publics, quel que soit leur objet, et alors même qu'elles fondraient, non pas à faire annuler, réformer ou interdire par l'autorité judiciaire les actes de l'administration, mais simplement à faire prononcer contre elle des condamnations pécuniaires en réparation des dommages causés par ses opérations. Et il en était ainsi, messieurs, alors même qu'il s'agissait d'une action en réparation de l'indemnité sur la propriété judiciaire ou de tout autre nature, qui, depuis 1810, ont été attribués à l'autorité judiciaire par le règlement de l'indemnité en cas d'expropriation.

« C'est que l'Assemblée ne voulait pas que l'autorité judiciaire pût exercer une action quelconque sur l'administration, elle ne voulait pas qu'elle pût troubler de quelque manière que ce fut ses opérations. Elle voulait consacrer à l'autorité administrative sa liberté complète d'action vis-à-vis de l'autorité judiciaire, afin que sa responsabilité restât entière vis-à-vis du Corps législatif qui devait avoir le contrôle effectif de sa marche et de ses actes.

« Voilà pourquoi, pour le jugement des réclamations auxquelles pouvait donner lieu l'action administrative, une juridiction spéciale était instituée dans le sein de l'administration, étroitement liée à son action, s'inspirant de ses nécessités, et représentée, au degré le plus élevé de hiérarchie, par les ministres réunis en Conseil d'Etat, et agissant, dans cette partie de leur mission, comme toutes les autres branches du service public, sous le contrôle de l'Assemblée nationale.

« C'est dans cet ordre d'idées que Thouret, dans son rapport sur la loi des 16-23 août 1790, définissait le pouvoir judiciaire par rapport au pouvoir administratif, en ces termes : « Le pouvoir judiciaire, distinct du pouvoir administratif, est circonscrit dans les bornes de la justice distributive » ; le jugement des contestations privées entre les citoyens et pour la punition des crimes. »

« Et plus tard, le savant Henricus de Pansey, comme s'il eût voulu lire la

loi, 8 août 1790, du décret du 26 sept. 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germ. an 6.

« Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juil. 1872, qui surseoit à statuer sur la demande

conséquences logiques de cette proposition, disait : « Si le juge ordinaire ou forcé n'a pas le droit de connaître des affaires administratives, ce n'est pas, à cet égard, que sa compétence soit restreinte, c'est qu'elle ne s'est jamais étendue jusque-là. »

« En présence de ces deux citations qui déterminent de la façon la plus nette le domaine respectif de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, nous pouvons maintenant conclure, que si l'Etat, en tant que personne civile, considérée soit comme propriétaire, soit comme contractant, et à raison des rapports qui dénotent de ces situations entre lui et les particuliers, est justiciable des tribunaux ordinaires, il ne l'est pas, en tant que puissance publique, chargé d'assurer la marche des divers services administratifs, à moins, pour ainsi dire, que des lois spéciales à ces services ne l'aient exceptionnellement soumis à l'autorité judiciaire comme cela a eu lieu, en matière de douanes, de contributions indirectes, d'enregistrement, d'expropriation pour cause d'utilité publique et même de simple occupation temporaire pour travaux de fortification.

« Mais ces exceptions ne font que confirmer la règle de notre droit public, qui place dans le domaine naturel de la compétence administrative toutes les réclamations formées contre l'Etat, à raison des services publics.

« C'est la pensée que formulait le Conseil d'Etat dans un de ses arrêtés, notamment rendu au rapport de M. Bouslaupier (6 août 1861, Dohisier, n. p. 872 du Recueil). — « Considérant, dit cet arrêté, que comme une conséquence du principe (de la séparation des fonctions judiciaires et administratives), indépendamment de l'action qui est de l'essence de l'autorité administrative, la juridiction a été donnée à celle autorité, en vue de constituer, en dehors de l'autorité judiciaire, des juges pour prononcer sur les litiges qui s'élevaient entre l'Etat et les particuliers à l'occasion des actes faits par l'administration pour l'exécution des services publics auxquels elle est chargée de pourvoir; qu'il suit de là que les contestations de cette nature doivent être portées devant la juridiction administrative, à moins qu'il n'en ait été autrement ordonné par la loi. »

« Cette règle étant établie, il nous semble qu'elle comprend, dans la généralité de ses termes, les réclamations de la nature de celle qui nous occupe dans l'espèce, c'est-à-dire les demandes formées contre l'Etat à raison des fautes commises par ses agents, dans l'accomplissement des services publics. Nous avons vu que l'unique raison, donnée par la Cour de cassation pour faire rentrer ces réclamations dans la compétence judiciaire, était tirée de ce que l'article 1384 était applicable à l'Etat.

« Mais c'est là une simple affirmation qui ne repose ni sur les termes de l'art. 1384, ni sur le caractère du Code où cet article est placé, lequel a pour objet de régler les rapports des particuliers entre eux, et non les rapports de l'administration avec les citoyens.

« A la vérité nous avons reconnu que l'Etat comme propriétaire, comme personne civile est obligé par des contrats dans les termes du droit commun, était, à ce double point de vue, dans ses rapports avec les particuliers, soumis aux règles du droit civil.

« Mais il ne s'agit pas de l'Etat propriétaire ou personne civile. Il s'agit de l'Etat puissance publique, à qui l'on vient demander compte d'un dommage causé par ses préposés, dans l'accomplissement de leur service. Or, en principe général l'Etat, puissance publique, n'est pas soumis aux règles du droit civil; il ne l'est pas non plus à la compétence judiciaire; il n'en pourrait être autrement que si une loi l'avait formellement déclaré.

« Or, nous ne trouvons dans notre législation, aucune loi générale qui ait

Vu... (accomplissement des formalités) ;

Vu... (obscurités du M<sup>in</sup>. des fin., en réponse à la communication du dossier) ;

Vu les lois des 16, 24 août 1790 et du 16 fruct. an 3 ;

Vu l'ordonnance du 1<sup>er</sup> juin 1828 et la loi du 24 mai 1872 ;

**Considérant** que l'action intentée par le sieur Blanco contre le préfet

déclaré, à l'égard de l'Etat, cette responsabilité civile, cette compétence judiciaire,

« Nous avons bien, il est vrai, quelques lois spéciales qui, pour des cas déterminés, ont reconnu le principe de la responsabilité de l'Etat à raison des fautes de ses agents, et la compétence judiciaire pour appliquer cette responsabilité. Telle est, par exemple, la loi des 6-22 août 1791 sur les douanes (titre 18, art. 10) qui déclare la règle responsable du fait de ses préposés dans l'exercice et pour raison de leurs fonctions ; telle est encore la loi du 15 juillet 1845 sur les chemins de fer (article 22) qui soumet l'Etat à une responsabilité semblable, lorsque le chemin de fer est exploité à ses frais et pour son compte.

« Mais il n'eût été certes pas besoin de ces dispositions spéciales, si, en règle générale, l'art. 1384 et la compétence judiciaire avaient été applicables à l'Etat.

« Nous n'en pouvons tirer qu'un argument de plus pour prouver que cette règle générale n'existe pas.

« Et maintenant faut-il le regretter ? Nous ne le pensons pas.

« Il nous semble impossible, en bonne raison et en bonne justice, d'assimiler complètement l'Etat à un simple particulier, pour ses rapports avec ses agents et pour les conséquences qui en peuvent dériver au point de vue de sa responsabilité vis-à-vis des tiers.

« Et d'abord, le rôle de l'Etat, dans l'accomplissement des services publics, est non pas volontaire, mais obligatoire, il lui est imposé non dans un intérêt privé, mais dans l'intérêt de tous.

« En deuxième lieu, il faut considérer l'importance et l'étendue de ces services, et (en laissant à part l'armée de terre et de mer pour ne parler que des services administratifs), le nombre énorme d'agents de toutes sortes, fonctionnaires publics, agents auxiliaires, employés, gens de service qui lui sont attachés ; les conditions de leur nomination et de leur avancement qui, réglées souvent par la loi ou par des règlements généraux, ne laissent pas toujours à l'administration la liberté de son choix ; la variété infolte des emplois, et par suite des rapports qui s'établissent entre l'Etat et ses agents à leur occasion.

« Il y a la outre un autre fait qui montre que la responsabilité de l'Etat, pour les fautes de ses agents, ne peut être ni générale ni absolue ; qu'elle doit se modifier, suivant les lois et règlements spéciaux à chaque service, suivant leurs nécessités, suivant aussi la nature des emplois. Et bien ! tous ces considérations échappent, de leur nature, à l'autorité judiciaire ; elles seraient, dans bien des cas pour elle, nous ne craignons pas de le dire, un véritable embarras ; elles rentrent, au contraire, naturellement dans le domaine de la juridiction administrative, mieux placée que l'autorité judiciaire pour interpréter les lois et les règlements de l'administration, pour connaître les besoins, les nécessités de chaque service, pour établir, enfin, entre les intérêts essentiels de l'Etat et les droits privés, une conciliation qui est le caractère dominant de sa mission.

« Considérant, disait le Conseil d'Etat dans un arrêt rendu sur rapport de

M. Archaud (6 décembre 1855, Retschild, p. 705, n. 1) à l'administration

« sentie il appartient, sous l'autorité de la loi, de régler les conditions des

« services publics dont elle est chargée, d'assurer le cours ; qu'il lui appar-

« tient de déterminer les rapports qui s'établissent à l'occasion de ces ser-

« vices entre l'Etat, les nombreux agents qui opèrent en leur nom et les

du département de la Gironde, représentant l'Etat, a pour objet de faire déclarer l'Etat civilement responsable, par application des art. 1382, 1383 et 1384 du Code civil, du dommage résultant de la blessure que sa fille aurait éprouvée par le fait d'ouvriers employés par l'administration des tabacs ;

« particuliers qui profitent de ces services ; et, dès lors, de connaître et d'apprécier le caractère et l'étendue des droits et des obligations réciproques qui en doivent naître ; que ces rapports, ces droits et ces obligations ne peuvent être réglés selon les principes et les dispositions du seul droit civil ; et comme ils le sont de particulier à particulier ; que, notamment, en ce qui touche la responsabilité en cas de faute, de négligence ou d'erreur commises par un agent de l'administration, cette responsabilité n'est ni générale ni absolue, qu'elle se modifie suivant la nature et les nécessités de chaque service ; que, dès lors, l'administration seule peut en apprécier les conditions et la mesure.

« Maintenant, tout en admettant que, en l'espèce, l'art. 1384 du Code civil et la compétence judiciaire pour le cas qu'il prévoit, ne concourent pas à l'Etat, en tant qu'administration, est-il possible de réserver les espèces pour y chercher des distinctions fines, soit de la nature du service à l'occasion duquel l'action en responsabilité est dirigée contre l'Etat, soit de la qualité de l'agent qui aura commis le dommage sur lequel est basée l'action ?

« Ainsi, dans l'espèce actuelle, il s'agit d'une manufacture de tabacs qui a une grande ressemblance avec une industrie privée. Il s'agit de faits d'imprudence reprochables à de simples ouvriers qui sont en dehors de la hiérarchie administrative. Nous ne nous dissimulons pas tout ce que ces deux circonstances peuvent avoir de favorable pour faire admettre la responsabilité de l'Etat, mais, nous persistons à penser que, même dans ces circonstances, il ne faut pas faire fléchir la règle de la compétence administrative pour apprécier cette responsabilité. D'une part, en effet, le service des tabacs, quelque raisonnable que son exploitation puisse offrir avec l'industrie privée, n'en est pas moins un service public, comme tous les autres services dont l'ensemble constitue notre système financier. Or, tous ces services sont des branches de l'administration ; l'Etat, dans leur gestion, agit toujours comme puissance publique, et c'est l'Etat, et non l'industrie privée, qui est responsable de l'administration, à moins d'une dérogation expresse et spéciale que nous ne rencontrerons pas dans l'espèce.

« A la vérité, le Conseil d'Etat a parfois distingué parmi les différents services publics ou plutôt parmi les divers actes de la puissance publique, ceux qui avaient un caractère exclusivement politique ; mais, ce n'a jamais été pour revendiquer à leur égard la compétence de la juridiction administrative ; c'est tout au contraire pour délimiter cette compétence.

« Quant aux services administratifs proprement dits, les seuls dont nous ayons à nous occuper, quel que soit leur aspect extérieur, qu'ils soient relatifs à la haute police administrative, à la régie économique ou financière du pays, ils ont tous le même caractère de services administratifs, et, de ce titre, ils ne sont justifiés que de la juridiction administrative, sauf les exceptions délimitées par la loi.

« Reste la circonstance que ce sont de simples ouvriers qui ont causé l'accident. Mais c'est toujours chose délicate et qui comporte une imixtion dans les détails intérieurs d'un service, que d'apprécier les rapports exacts qui existent entre l'Etat et les divers individus qu'il emploie, et les conséquences qui peuvent dériver de ces rapports vis-à-vis des tiers. Or, une pareille imixtion, une pareille appréciation, essentiellement administrative par son objet, ne saurait appartenir aux tribunaux judiciaires. D'ailleurs, quel que soit le caractère des individus qui ont causé l'accident, il est une chose certaine, c'est que les faits reprochés se rapportent directement à un service administratif, puisque c'est précisément cette circonstance qui est le fondement d

Cons. que la responsabilité, qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés;

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative est seule compétente pour en connaître;

Art. 1<sup>er</sup>. (Arrêté de conflit confirmé.) — Art. 2. Sont considérés comme non avenus, en ce qui concerne l'Etat, l'exploit introductif d'instance du 24 janv. 1872 et le jugement du tribunal civil de Bordeaux du 17 juil. de la même année. — Art. 3. (Transmission de la décision au garde des sceaux pour l'exécution.)

DETTES DE L'ÉTAT. — COMMUNES. — OCCUPATION D'UN ÉTABLISSEMENT, APPARTENANT AUX FRÈRES DES ÉCOLES CHRÉTIENNES, PAR L'ADMINISTRATION MUNICIPALE, DES HABITANTS ET LES GARDES NATIONAUX D'UNE COMMUNE.

Dilapidation, dégradation, vente aux enchères des provisions et autres objets mobiliers. — Propriété déclarée communale. — Terres affermées. — Affectation au casernement des troupes. — Indemnité pour occupation et autres causes. — Responsabilité. — Action des propriétaires contre la commune, les habitants, les conseillers municipaux, le préfet, le département et l'Etat. — Actions récursoires. — Compétence.

L'autorité judiciaire est-elle compétente pour statuer sur l'indemnité réclamée de l'Etat par le propriétaire d'un immeuble qui a été affecté par l'administration au casernement de divers corps de troupes — et ce, alors même que l'affectation aurait eu lieu sur un simple ordre du préfet sans l'accomplissement des formalités prescrites par les lois en pareil cas? — *Idem. aff. (1)*.

N'appartient-il qu'à l'autorité administrative de statuer sur les demandes en indemnité dirigées contre l'Etat — soit par le propriétaire dudit immeuble à raison des dilapidations, violation de domicile, atteintes contre les personnes et la propriété, accomplies par les habitants de la commune, en exécution de délibérations municipales relatives de l'approbation préfectorale — soit par la commune, les habitants ou les conseillers municipaux signataires des délibérations, soit par le préfet? — *Idem. aff.* — Il est vrai que l'autorité judiciaire est chargée de veiller à l'observation des formalités légales de la dépossession, même pour cause d'utilité publique, de régler les indemnités ou d'ordonner la réintégration des propriétaires; mais, dans l'espèce, c'était en exécution de délibérations municipales que l'établissement

la demande. Or, elle suffit pour la faire rentrer dans la règle générale, d'après laquelle toute réclamation formée contre l'Etat, à l'occasion d'un service public, appartient à la compétence administrative, règle qui n'est, en définitive, que la sanction pratique du principe de la séparation des pouvoirs.

Ce principe, messieurs, il importe de le maintenir dans toute l'énergie qu'ont entendue lui imprimer ses fondateurs; c'est ce que nous vous demandons de faire en confirmant le conflit élevé par le préfet de la Gironde, devant le tribunal civil de Bordeaux, dans l'instance engagée par le sieur Blanco contre l'Etat.

V. ci-après, 7 juil. Godart.

(1) V. supra, 25 janvier 73, Missions africaines, p. 44 et la note; 11 janvier 73, Féju, p. 21; 14 janvier 73, Colgnat et autres, p. 41; 31/36, 5 avril, Vellard.

RECUEIL  
DES ARRÊTS

DU CONSEIL D'ÉTAT  
STATUANT AU CONTENTIEUX

ET DES DÉCISIONS  
DU TRIBUNAL DES CONFLITS

Collection Lebon, Panhard et Chalvon-Demersay  
*Fondée en 1821*

Publié sous le Haut Patronage  
du Conseil d'Etat

PAR LA

RÉDACTION DU RECUEIL SIREY

avec le concours de

François GAZIER  
Auditeur  
au Conseil d'Etat

Marie LAINÉ  
Secrétaire de Section  
au Conseil d'Etat

Claude MOSSET  
Auditeur  
au Conseil d'Etat

ANNÉE 1950

Université de Liège - Bibliothèque  
de la Faculté de Droit

PARIS  
LIBRAIRIE DU RECUEIL SIREY  
(Société Anonyme)  
22, Rue Soufflot

1950

s'est engagé à lui rembourser ces frais et que cet engagement a été confirmé par le versement d'une somme de trois cents dollars au cours de son séjour à Grand-Banik, qu'à supposer que le télégramme adressé par l'administrateur des îles Saint-Pierre-et-Miquelon puisse constituer un engagement valable, il ressort des pièces du dossier que l'administration n'a entendu se référer qu'au trajet Halifax-Grand-Banik et retour, dont elle accepte de supporter la charge; qu'en outre, le versement de la somme de trois cents dollars, consenti au requérant sur sa demande, pour lui permettre de faire face aux frais de son séjour, ne peut constituer la preuve que l'administration ait contracté à son égard une obligation plus étendue;

Cons. que, l'administrateur des îles Saint-Pierre-et-Miquelon ayant averti le requérant que son arrivée risquait de provoquer des troubles, celui-ci a fait connaître, le 10 mai 1946, qu'il renonçait à débarquer à Saint-Pierre; qu'au cours de l'escale du navire en rade de Saint-Pierre il a consenti, en connaissance de cause, à se conformer aux indications de l'administration et n'établit pas que celle-ci se soit effectivement opposée à son débarquement; qu'ainsi, il n'est pas fondé à soutenir que l'Etat est responsable du dommage qu'il a subi du fait qu'il n'a pas pu participer sur place à la préparation des élections législatives du 2 juin 1946 (... (Rejet avec dépens).

#### AGRICULTURE ET RAVITAILLEMENT.

STATUT DU FERME. Détermination des denrées servant de base au calcul du prix des baux. Fixation par le Préfet sans avis de la Commission des baux ruraux. Excès de pouvoir.

(17 février. — 89.783. *Sieurs Rey, de Labordes et Lauth*. — MM. Beltreud, rapp.; Letourneur, c. du g.; M. Paul Henry, av.)

Requête des sieurs Rey, de Labordes et Lauth, tendant à l'annulation, pour excès de pouvoir, d'un arrêté du Préfet du Tarn en date du 6 janvier 1947, fixant les bases de calcul des prix des baux à ferme;

Vu l'ordonnance du 17 octobre 1945 modifiée par la loi du 13 avril 1946; l'ordonnance du 31 juillet 1945;

Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête; — CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 22 § 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 17 octobre 1945 modifiée par la loi du 13 avril 1946, « Pour les baux à ferme, la commission consultative dresse la liste des denrées de la production locale ou régionale (4 au maximum) qui serviront de base au calcul du prix du bail; elle fixe également la quantité de ces denrées représentant la valeur locative normale des biens loués. Le prix du bail, ainsi évalué en une quantité déterminée de denrées est payé, au gré du preneur, soit en nature soit en espèces, et, dans ce dernier cas, au cours moyen des douze mois précédant l'échéance. La fixation de ce cours moyen est faite par arrêté préfectoral après avis de la commission consultative »;

Cons. qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient à la seule commission consultative départementale des baux ruraux de fixer la liste des denrées devant servir de base au calcul du prix des baux à ferme ainsi que les quantités de ces denrées représentant la valeur locative normale des biens loués, et que le préfet ne peut intervenir que pour déterminer ensuite, sur avis de la commission, le cours moyen des dites denrées; que dès lors, en fixant lui-même, par l'arrêté attaqué, la liste des prix des baux à ferme dans le département et en substituant ainsi ses propres décisions à celles de la commission consultative, dont les membres n'avaient pas pu se mettre d'accord sur plusieurs dispositions essentielles, le préfet du Tarn a excédé ses pouvoirs; (Annulation).

#### 1° AGRICULTURE ET RAVITAILLEMENT.

TERRES INCULTES ET ABANDONNÉES. Concession. Ouverture du recours pour excès de pouvoir nonobstant l'article 4, alinéa 2 de la loi du 23 mai 1943.

#### 2° PROCÉDURE.

Recours pour excès de pouvoir. Ouverture même sans texte. Disposition supprimant tout recours administratif ou judiciaire.

#### 3° ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.

Détournement de pouvoir. Décision prise pour faire délibérément obstacle à une décision du Conseil d'Etat statuant au contentieux.

(17 février. — Assemblée. — 88.949. *Ministre de l'Agriculture contre dame Lamotte*.

MM. Desprès, rapp.; Delvolvé, c. du g.; MM. Roussseau et Galland, av.)

Recours du ministre de l'Agriculture, tendant à l'annulation d'un arrêté, en date du 4 octobre 1946, par lequel le Conseil de préfecture de Lyon a annulé un arrêté en date du 10 août 1944, par lequel le Préfet de l'Ain avait concédé au sieur de Testa, en vertu de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943, le domaine dit « du Saubertier » sis communes de Montliud; Vu les lois du 19 février 1942 et du 23 mai 1943; l'ordonnance du 9 août 1943; l'ordonnance du 31 juillet 1945;

CONSIDÉRANT que, par un arrêté du 20 janvier 1941 pris en exécution de la loi du 27 août 1940, le préfet de l'Ain a concédé « pour une durée de neuf années entières et consécutives qui commenceront à courir le 1<sup>er</sup> février 1941 » au sieur de Testa et au domaine de Saubertier (commune de Montliud), appartenant à la dame Lamotte, née Vial; que, par une décision du 24 juillet 1942, le Conseil d'Etat a annulé cette concession par le motif que ce domaine « n'était pas abandonné et inrutil depuis plus de deux ans »; que, par une décision ultérieure du 9 avril 1943, le Conseil d'Etat a annulé, par voie de conséquence, un second arrêté du préfet de l'Ain, du 20 août 1941, concédant au sieur de Testa trois nouvelles parcelles de terre, attenantes au domaine;

Cons. enfin que, par une décision du 29 décembre 1944, le Conseil d'Etat a annulé comme entaché de détournement de pouvoir un troisième arrêté, en date du 2 novembre 1943, par lequel le préfet de l'Ain « en vue de retarder l'exécution des deux décisions précitées du 24 juillet 1942 et du 9 avril 1943 » avait « réquisitionné au profit du même sieur de Testa le domaine de Saubertier »;

Cons. que le ministre de l'Agriculture dérive au Conseil d'Etat l'arrêté, en date du 4 octobre 1946, par lequel le Conseil de préfecture interdépartemental de Lyon, saisi d'une réclamation formée par la dame Lamotte contre un quatrième arrêté du préfet de l'Ain, du 10 août 1944, concédant une fois de plus au sieur de Testa le domaine de Saubertier, a prononcé l'annulation de ladite concession; que le ministre soutient que le Conseil de préfecture aurait dû rejeter cette réclamation comme non recevable en vertu de l'article 4 de la loi du 23 mai 1943;

Cons. que l'article 4, alinéa 2, de l'acte dit loi du 23 mai 1943 dispose: « L'octroi de la concession ne peut faire l'objet d'aucun recours administratif ou judiciaire »; que, si cette disposition, tant que sa nullité n'aura pas été constatée conformément à l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine, a pour effet de supprimer le recours qui avait été ouvert au propriétaire par l'article 29 de la loi du 19 février 1942 devant le Conseil de préfecture pour lui permettre de contester, notamment, la régularité de la concession, elle n'a pas exclu le recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat contre l'acte de concession, recours qui est ouvert même sans texte contre tout acte administratif, et qui a pour effet d'assurer, conformément aux principes généraux du droit, le respect de la légalité; qu'il suit de là, d'une part, que le ministre de l'Agriculture est fondé à demander l'annulation de l'arrêté susvisé du Conseil de préfecture de Lyon du 4 octobre 1946, de l'excess de pouvoir sur la demande en annulation de l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 formée par la dame Lamotte;

Cons. qu'il est établi par les pièces du dossier que ledit arrêté, maintenant purement et simplement la concession antérieure, faite au profit du sieur de Testa pour une durée de neuf ans, « à compter du 1<sup>er</sup> février 1941 » ainsi qu'il a été dit ci-dessus, n'a eu d'autre but que de faire délibérément échec aux décisions susmentionnées du Conseil d'Etat statuant au contentieux, et qu'ainsi, il est entaché de détournement de pouvoir; (L'arrêté du Conseil de préfecture de Lyon du 4 octobre 1946 et l'arrêté du préfet de l'Ain du 10 août 1944 sont annulés).

#### 1° DÉPARTEMENT.

Pouvoir du Préfet. Compétence pour l'exercer. Secrétaire général. Préfet ni absent ni empêché (1).

#### 2° POUVOIRS PUBLICS.

Préfets régionaux. Compétence pour exercer leurs pouvoirs. Préfet de Police (1).

#### 3° COMMERCE, INDUSTRIE, ÉCONOMIE DIRIGÉE.

Prix. Compétence pour les fixer. Tarifs applicables par les agences de vente de billets de théâtre. Préfet de Police à Paris. Arrêté signé par le secrétaire général non habilité par un arrêté de délégation.

---

# Recueil des décisions du Conseil d'Etat

statuant au Contentieux,  
du  
Tribunal des conflits,  
des arrêts des cours administratives d'appel  
et des jugements  
des tribunaux administratifs

---

Collection  
Lebon, Panhard, Chalvon-Demersay  
Fondée en 1821

---

Publié sous le haut patronage  
du Conseil d'Etat

---

Année 1989

---

Editions Sirey

22, rue Soufflot, 75005 Paris

Toute reproduction ou représentation intégrale ou partielle, par quelque procédé que ce soit, des pages publiées dans la présente publication (ou le présent ouvrage), sans l'autorisation de l'éditeur est formellement interdite. Toute réimpression, sans l'autorisation de l'éditeur, est formellement interdite. Toute utilisation, sans l'autorisation de l'éditeur, des données, des analyses et autres citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'œuvre dans laquelle elles sont incorporées (loi du 11 mars 1957, art. 40 et 41, et code pénal, art. 423).

Toutefois, des photocopies peuvent être réalisées avec l'autorisation de l'éditeur. Celle-ci pourra être obtenue auprès du Centre français du Copyright, 6 bis rue Gabriel Lamain - 75010 Paris, auquel les Editions Sirey ont donné mandat pour les représenter auprès des utilisateurs.

© Editions Sirey - 1989

national de l'ordre des médecins).

*Supériorité  
du traité  
par rapport à la loi  
la postérieure*

**ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.**

DIFFÉRENCES GÉNÉRALES D'ACTES. Accords internationaux. Application par le juge français. Non conformité au traité en date du 25 mars 1957 instituant la communauté économique européenne de la loi du 7 juillet 1977. Absence (1)(2).

**COMMUNAUTES EUROPEENNES.**

APPLICATION PAR LE JUGE ADMINISTRATIF FRANÇAIS DES RÈGLES DE DROIT COMMUNAUTAIRES. Actes clairs. Traité de Rome. Non conformité au traité de Rome de la loi du 7 juillet 1977. Absence (1)(2).

**COMPÉTENCE.**

ACTES ÉCHAPPANT À LA COMPÉTENCE DES DEUX ORDRES DE JURIDICTION. La loi. La loi proprement dite. Absence. Contrôle par le juge administratif de la compatibilité entre un traité international et une loi postérieure (1)(2).

**ELECTIONS.**

ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPÉEN. Règles d'organisation des élections. Participation des électeurs des DOM-TOM. Violation de l'article 227-1 du traité de Rome. Absence.

**PROCÉDURE.**

POUVOIRS ET DEVOIRS DU JUGE. Questions générales. Moyens. Moyen ne pouvant être utilement invoqué. Absence. Moyen tiré de l'incompatibilité entre un traité international et une loi postérieure (1)(2).

(20 octobre. — Assemblée. — 108243 — **Nicolo**. — MM. de Montgolfier, rapp. ; Frydman, c. du g. (\*) ; S.C.P. de Chaisemartin, av.)

Requête de M. Nicolò tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont déroulées le 18 juin 1989 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen ; Vu la Constitution, notamment son article 55 ; le traité en date du 25 mars 1957, instituant la communauté économique européenne ; la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 ; le code électoral ; l'ordonnance n° 45-708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Sur les conclusions de la requête de M. Nicolò : — CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 4 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes « le territoire de la République forme une circonscription unique » pour l'élection des représentants français au Parlement européen ; qu'en vertu de cette disposition législative, combinée avec celles des articles 2 et 72 de la Constitution du 4 octobre 1958, desquelles il résulte que les départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française, lesdits départements et territoires sont nécessairement inclus dans la circonscription unique à l'intérieur de laquelle il est procédé à l'élection des représentants au Parlement européen ;

Cons. qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne : « Le présent traité s'applique ... à la République française » ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que les personnes ayant, en vertu des dispositions du chapitre 1er du titre 1er du livre 1er du code électoral, la qualité d'électeur dans les départements et territoires d'outre-mer ont aussi cette qualité pour l'élection des représentants au Parlement européen ; qu'elles sont également éligibles, en vertu des dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, rendu applicable à l'élection au Parlement européen par l'article 5 de la loi susvisée du 7 juillet 1977 ; que, par suite, M. Nicolò n'est fondé à soutenir ni que la participation des citoyens français des départements et territoires d'outre-mer à l'élection des représentants au Parlement européen, ni que la présence de certains d'entre eux sur des listes de candidats auraient vicié ladite élection ; que, dès lors, sa requête doit être rejetée ;

Sur les conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce que le Conseil d'Etat inflige une amende pour recours abusif à M. Nicolò : — Cons. que des conclusions ayant un tel objet ne sont pas recevables ; ... (rejet de la

requête de M. Nicolò et des conclusions du ministre des départements et des territoires d'outre-mer tendant à ce qu'une amende pour recours abusif lui soit infligée).

1. Ab. Jur. Section, 1<sup>er</sup> mars 1988, *Syndicat général des fabricants de semoule de France*, P. 149 ; Assemblée, 22 octobre 1979, *Union démocratique du travail*, p. 384.  
2. Cf. C. Cass. Ch. Mixte, 24 mai 1978, *Administration des douanes c/ Société des Cafés Jacques Vabre*, Bull. Civ. n° 4, p. 6 ; Cons. Const., 21 octobre 1988, *Élection du député de la Seine circonscription du Val-d'Oise*, J.O. 1988-10-25, p. 13474.

(\*) Dans cette affaire, M. Frydman, a prononcé les conclusions suivantes :

« Le 18 juin 1989, les citoyens français furent appelés, pour la troisième fois depuis 1979, à « être au suffrage universel direct leurs représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, devenue, depuis l'entrée en vigueur de l'« Acte unique » du 28 février 1986, le « Parlement européen ».  
« Si elle ne mobilisa guère le corps électoral, ainsi qu'en témoigne le fort taux d'abstention constaté, cette consultation paraît en revanche avoir beaucoup intéressé les habitués amateurs de procédure contentieuse.  
« C'est ainsi que, sous les n°s 108243 et 108303, deux d'entre eux, MM. Nicolò et Roujinsky, vous demandent aujourd'hui, en leur qualité d'électeurs, de prononcer l'annulation de ce scrutin.

« Indiquons d'emblée que la requête de M. Roujinsky ne méritera guère qu'un très bref examen. Abstraction faite de considérations formalistes sans aucun rapport avec le scrutin, l'argumentation de l'intéressé se résume en effet à un unique moyen, tiré de ce que la loi du 7 juillet 1977, relative à l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, « violerait diverses dispositions de la Constitution. Or, il ne vous appartient évidemment pas de contrôler la constitutionnalité des lois (cf. Ass., 6 novembre 1936, *Arrighi et Dame Couderc*, au recueil Lebon, p. 966 ou Ass., 28 janvier 1972, *Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris*, p. 86), et les propositions que nous avons l'intention de vous soumettre dans quelques instants ne remettent aucunement en cause le bien-fondé de cette jurisprudence traditionnelle. Ce premier pourvoi sera donc écarté.

« L'examen de la requête de M. Nicolò appellera, en revanche, des développements plus substantiels.

« Ce n'est d'ailleurs pas la question de fond que soulève cette affaire qui confère à celle-ci son intérêt. La thèse du requérant, qui voudrait vous faire juger que le scrutin européen n'aurait pu légalement se dérouler dans les départements et territoires d'outre-mer, ni donner lieu à l'élection de candidats originaires de ces mêmes collectivités territoriales, pour en effet être aisément récusée. Mais c'est le raisonnement juridique qui suit par l'intéressé, et fondé simultanément sur la prétendue méconnaissance de la loi du 7 juillet 1977 précitée et du traité de Rome du 25 mars 1957, qui retiendra votre attention.

« Si, en effet, M. Nicolò se bornait à soutenir, comme il le fait en un premier temps, que les « départements et territoires d'outre-mer seraient exclus du territoire électoral défini par la loi de 1977 — laquelle ne viserait que le territoire européen de la France », il vous suffirait alors de lui répondre qu'une telle allévation est inexacte. L'article 7 de ce code dispose en effet que « le territoire de la République forme une circonscription unique » pour l'élection des « représentants français au Parlement européen. Et il résulte des dispositions combinées de l'article 2 de la Constitution, qui fixe le principe d'indivisibilité de la République, et de son article 72, qui énumère les différentes collectivités territoriales françaises, que les départements ou territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République française. Les personnes ayant, en vertu des dispositions du livre 1er du code électoral, la qualité d'électeurs dans ces départements et territoires, pouvaient donc participer au scrutin. Et leur éligibilité n'est pas moins douteuse, dès lors que l'article 5 de la loi du 7 juillet 1977 a rendu applicable à cette même élection les dispositions de l'article L.O. 127 du code électoral, en vertu desquelles tout électeur peut être élu au mandat de député.

« Mais le requérant fait ici cependant valoir, en un deuxième temps, que, si telle devait être l'interprétation de la loi de 1977, celle-ci serait alors contraire au traité de Rome. Il va sans dire, à l'encontre, que pareille argumentation n'est pas fondée. L'article 227-1 de ce convention stipule en effet que « le présent traité s'applique (...) à la République française », laquelle inclut, ainsi que nous venons de le rappeler, les départements et territoires d'outre-mer. Et s'il est vrai que les articles 227-2 et 227-3 ont soumis ces collectivités à un régime particulier au regard du droit communautaire, il est clair qu'ils n'ont pas pour autant entendu exclure celles-ci du champ d'application du traité. La Cour de justice des communautés européennes en a, au demeurant, expressément jugé ainsi, l'appréciant des départements d'outre-mer, par un arrêt du 10 octobre 1978, *Hansen*, au recueil, p. 1787, et aucun renvoi en interprétation complémentaire devant cette Cour ne nous paraît au surplus nécessaire sur ce point.

« Mais toute la difficulté est alors de déterminer si il vous apparaîtrait ici, conformément à



« votre jurisprudence traditionnelle, d'écarter ce dernier moyen en vous fondant sur la seule loi de 1977, sans même avoir à en vérifier la compatibilité avec le traité de Rome, ou s'il y a lieu d'innover aujourd'hui en considérant que cette loi n'est applicable que parce qu'elle est, précisément, conforme à ce traité.

« C'est là soulever, une nouvelle fois, devant votre Assemblée, la question des accords d'application de l'article 55 de la Constitution, aux termes duquel : « 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... »

« Répétitions d'oubliées que la mise en oeuvre de cet article, introduit dans la Constitution afin de raffirmer solennellement l'attachement de la France à la suprématie théorique de la norme internationale, ne comporte guère de difficultés en cas d'incompatibilité entre un traité et une loi antérieure. En telle hypothèse, en effet, le juge fera tout naturellement prévaloir le traité (cf. par exemple : *Ass.*, 7 juillet 1978, *Klaus Croissant*, p. 292 ; *Ass.*, 15 février 1980, *Gabor Winter*, p. 87 ou encore *Ass.*, 22 janvier 1982, *Conseil régional de Paris de l'ordre des experts-comptables*, p. 28). L'unique incertitude subsistant à cet égard porte, en vérité, sur le point de savoir si cette solution tient à ce qu'il faut alors estimer — comme on le dit parfois, abusivement selon nous — que le traité postérieur a implicitement abrogé la loi, ou s'il faut seulement considérer que celui-ci rend cette loi inapplicable ce qui est plutôt notre thèse, auquel cas la loi retrouverait ultérieurement son plein effet dans le cas où l'applicabilité du traité serait elle-même remise en cause. Mais c'est là un dilemme bien négligeable si on le compare à celui que suscite la mise en oeuvre de l'article 55 dans l'hypothèse inverse où le traité est antérieur à la loi.

« On sait que vous avez jugé, à cet égard, par une célèbre décision de section du 1er mars 1968, *Syndicat général des fabricants de semoules de France*, p. 149, aux conclusions de Mme le président Quénioux, que le juge administratif ne peut faire prévaloir les traités sur les lois postérieures qui leur sont contraires — cette jurisprudence valant tant à l'égard des normes communautaires que pour les conventions internationales ordinaires, ainsi que vous l'avez, à l'époque, aussitôt précisé par un arrêt du 19 avril 1968, *Heid*, p. 243.

« Les fondements théoriques de ces décisions, qui ne résident évidemment pas dans une quelconque contestation du principe même de la supériorité hiérarchique des traités sur les lois — laquelle résulte expressément de l'article 55 — doivent en revanche être recherchés dans votre volonté de respecter le principe suivant lequel il n'appartient pas au juge administratif d'exercer un contrôle sur la validité des lois.

« Les principales considérations qui vous ont conduits à adopter cette solution, et qui nous paraissent être au nombre de trois, se rattachent toutes, en effet, à cette règle fondamentale. En premier lieu, il vous est apparu qu'écarter la loi au motif qu'elle serait contraire à un traité antérieur constituerait une violation du principe de séparation des pouvoirs. Or, ce principe, nous avons exprimé, s'agissant des obligations imposées aux juges, par l'article 10 de la loi des 16 et 24 août 1790 interdisant aux tribunaux de suspendre l'application des lois, a, sans aucun doute, valeur constitutionnelle, au même titre que l'article 55 lui-même. En second lieu, vous avez sans doute estimé que, si il est vrai que la Constitution de 1958 n'adhère plus au dogme du caractère incontestable des lois, c'est au seul Conseil constitutionnel qu'elle a confié le pouvoir de contrôler, le cas échéant, la validité de celles-ci, et que vous ne sauriez dès lors avoir aucune compétence en la matière. Enfin, il importe sans doute d'examiner cette solution au regard d'une philosophie jurisprudentielle dont on trouverait maints autres exemples d'application dans vos décisions, et selon laquelle le contrôle que vous exercez sur l'action de l'administration pourra s'avérer d'autant plus efficace que vous parviendrez, parallèlement, à éviter tout conflit avec le législateur.

« Ces arguments, qui servent plus généralement de fondement à votre thèse dite de la « loi-écran », laquelle vous fait tout interdire d'écarter l'application d'une loi inconstitutionnelle — étaient à cette époque, et demeurent encore pour partie, d'une très grande solidité. C'est pourquoi vous avez toujours confirmé jusqu'ici, sans vous soucier des évolutions jurisprudentielles cinq décisions particulièrement solennelles rendues par votre formation (cf. *Ass.*, 22 octobre 1978, *Union démocratique du travail*, p. 383, aux conclusions de Mme Hagelsteen, et *Élection des représentants à l'Assemblée des communautés européennes*, p. 385, aux conclusions de M. le président Morisot ; puis : 31 octobre 1980, *Sieur Lahaie*, p. 403, 13 mai 1983, *Société anonyme René Moliné*, p. 191 ou encore 23 novembre 1984, *Rovjansky et autres*, p. 383).

« Notre propos ne sera nullement de soutenir aujourd'hui que ces décisions seraient critiquables sur le plan juridique. Nous les croyons au contraire en tous points conformes à la rigueur des principes et à l'orthodoxie traditionnelle. Mais, il nous semble cependant, qu'une autre lecture de l'article 55, hautement souhaitable en opportunité — ainsi que nous le verrons tout à l'heure —, est certainement tout aussi concevable en droit.

« Indiquons d'abord que, quoi qu'en aient dit certains commentateurs, le contrôle que le juge pourrait être amené à exercer sur la conformité des normes législatives aux traités antérieurs ne saurait en tout état de cause constituer, selon nous, un véritable contrôle de constitutionnalité des lois.

« Cette affirmation rejoint ainsi la position du Conseil constitutionnel, qui, par sa décision du 15 janvier 1975 relative à la loi sur l'interruption volontaire de grossesse, au recueil, p. 19, a expressément jugé qu'une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la « Constitution », avant d'en débiter qu'il ne lui appartenait pas d'examiner, à l'occasion du contrôle qu'il exerce au titre de l'article 61 de la Constitution, la conformité des lois aux traités internationaux en vigueur.

« Il est vrai que la motivation alors retenue pour justifier cette solution, confirmée depuis lors à deux reprises (cf. les décisions des 20 juillet 1977, p. 39 et 18 janvier 1978, p. 21), n'importe, par elle-même, aucunement la conviction. Le Conseil constitutionnel a, en effet, estimé que la supériorité des traités sur les lois n'aurait qu'un caractère relatif et contingent, tenant, d'une part, à ce qu'elle est limitée au champ d'application de ces traités, et, d'autre part, à ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité dont la réalisation peut varier dans le temps au gré des Etats signataires. Or, d'une part, la prise en compte de la différence de champs d'application respectifs du traité et de la loi, ne peut avoir d'autre effet que de limiter les hypothèses de conflit effectif entre ces normes. Et nous noterons qu'elle n'a aucunement guère de sens dans le cas des conventions multilatérales, parfois qualifiées de « traités-lois », qui constituent l'essentiel du droit international actuel. D'autre part, la référence ainsi faite à l'éventuelle remise en cause des effets juridiques du traité dans le temps, qui ne saurait d'ailleurs davantage s'appliquer à ces « traités-lois » — dont l'application rétroactive est généralement assurée — nous semble difficilement justifiable au regard des principes théoriques du droit public. La constitutionnalité ou la légalité d'un acte s'apprécient en effet ab initio, et l'on voit mal en quoi l'évolution ultérieure des textes applicables devrait être loi prise en compte par le juge.

« Mais la solution adoptée par le Conseil constitutionnel n'en doit pas moins être approuvée sans réserve, selon nous, pour une autre raison, tenant à ce que la violation de la Constitution qui résulterait de la méconnaissance d'un traité nous paraît trop indirecte pour pouvoir être censurée en tant que telle. Sans doute, en adoptant une loi incompatible avec un traité antérieur le législateur porte-t-il bien atteinte au principe de suprématie de la norme internationale tel que l'exprime l'article 55. Mais cette disposition, qui — comme nous le voyons — a surtout pour objet de définir une hiérarchie des normes à l'intention des juges, plutôt que d'interdire aux parlementaires de s'affranchir du respect de celle-ci, n'a pas en elle-même entendu faire de la méconnaissance d'un traité par le législateur une cause d'inconstitutionnalité de la loi. Adopter la thèse inverse reviendrait d'ailleurs à inclure dans le bloc de constitutionnalité, jusqu'ici limité à la Constitution elle-même, aux principes auxquels elle se réfère, et aux lois organiques, l'ensemble des traités internationaux, quels qu'en soient, au demeurant, le contenu ou la portée. Or, bien qu'elle ait été défendue par des juristes aussi éminents que Kölsen ou, plus récemment, le professeur Luchaire, une telle conception de la primauté du droit international ne nous paraît pas pouvoir être admise en bon sens. Enfin, nous observerons qu'à la seule exception de la Cour constitutionnelle autrichienne, restée pour partie sensible à l'influence des théories kélseniennes, les principales cours constitutionnelles des autres Etats européens reconnaissent la suprématie des normes internationales sur les lois internes, ne s'estiment pour cette même raison, pas plus complémentaires que le Conseil constitutionnel français pour examiner la conformité des lois aux traités.

« Ce n'est donc pas, nous semble-t-il, le contrôle de constitutionnalité des lois qui est ici en cause.

« Mais il n'en demeure pas moins qu'envisager la possibilité d'écarter une loi contraire à une norme internationale revient inévitablement à soulever, en revanche, la question du contrôle exercé sur la validité de la loi au regard du traité. Et telle est en fait la question essentielle, puisque c'est bien ce contrôle de validité dans son ensemble, qui, en principe, vous échappe — la question de savoir si celui-ci pourrait s'analyser en un contrôle de constitutionnalité n'ayant en vérité d'intérêt propre que du seul point de vue du Conseil constitutionnel, dont elle conditionne la compétence.

« Or, c'est sur ce point déterminant que nous nous séparerons, pour notre part, de l'analyse que vous avez jusqu'ici toujours retenue.

« A la vérité, nous ne nous rallierons pas pour autant à l'argument essentiel que la majorité de la doctrine a coutume d'opposer à votre jurisprudence actuelle, et selon lequel le juge, en faisant prévaloir le traité sur la loi pour résoudre un litige, se bornerait en réalité à choisir « une norme applicable, sans opérer par là-même une censure, même implicite, du texte qu'il écarte. Un tel raisonnement nous paraît, en effet, épiciéux. Si le juge écarte l'application de la loi, c'est bien, en définitive, et quels que soient les méandres du raisonnement suivi, parce qu'il considère que celle-ci ne saurait trouver application du fait même de sa contrariété au traité. Il est donc à tout le moins difficile de ne pas voir dans une telle démarche un contrôle exercé sur la validité de la loi. Et c'est en vain qu'on objecterait que celle-ci n'aboutirait qu'à déclarer la loi inapplicable à une espèce, et non à la censurer. On sait, en effet, que c'est précisément par ce biais que s'opère le contrôle de validité des lois dans les pays où, comme aux Etats-Unis, cette fonction revient des tribunaux ordinaires. Enfin, nous observerons que « suivre un tel raisonnement aboutirait à remettre indéfectuellement en cause votre théorie de la « loi-écran » dans son ensemble. Ce qui vaut pour les lois contraires à un traité vaudrait aussi,

en effet, dans les mêmes conditions, pour les lois inconstitutionnelles. Et l'on voit mal ce qui s'opposerait alors à ce que vous écartiez une loi au motif qu'elle est contraire à la Constitution, elle ne saurait trouver application.

Mais nous croyons, en revanche, possible de considérer que — comme l'ont soutenu avant nous des auteurs aussi autorisés que le professeur Chapuis ou le conseiller Genevois — l'article 55 comporte nécessairement, par lui-même, une habilitation donnée implicitement aux juges à l'effet de contrôler la conformité des lois aux traités. Il faut bien, en effet, préciser aux juges l'intention d'avoir entendu prévoir une mise en oeuvre effective de la suprématie des traités qu'ils ont institués par ce texte. Or, celle-ci ne saurait passer par le législateur, qui n'a d'ailleurs aucun intérêt à y contribuer, et auquel l'article 55 ne s'adresse pas directement. En vérité, dans les termes où elle est rédigée, cette disposition constitutionnelle, qui a pour seul objet de définir une hiérarchie des normes, nous paraît bien s'adresser principalement aux juges. Ceux-ci se voient ainsi confier pour mission d'écarter les lois contraires aux traités, et disposent pour ce faire d'une véritable habilitation constitutionnelle qui, pour n'être qu'implicite, ne nous paraît pas moins incontestablement contenue dans le texte. Ajoutons qu'une telle interprétation permettrait de résoudre l'ensemble des difficultés juridiques que vous avez jusqu'à présent rencontrées. Sans doute y a-t-il bien tel contrôle de conformité des lois, mais celui-ci présente un caractère constitutionnel de dérogation des pouvoirs trouve alors son fondement dans la Constitution elle-même. Et la théorie de la loi-écran n'est, dans ce mécanisme, aucunement remise en cause. L'habilitation implicite donnée aux juges ne peut en effet, par définition, trouver application que dans les strictes limites fixées par l'article 55, et ne concernerait ainsi que le seul contrôle de conformité des lois aux traités.

Nous vous proposerons donc, sur ce fondement, d'accepter de faire désormais prévaloir les traités sur les lois postérieures.

Ce faisant, vous ne feriez que rejoindre la pratique suivie par les juridictions judiciaires. On sait, en effet, que par un important arrêt de chambre mixte du 24 mai 1975, Administration des Douanes c. Société des Cafés Jacques Vabre, au recueil Dalloz, p. 497, la Cour de cassation a, conformément aux conclusions du procureur général Touffait, adopté cette même solution.

Et cette jurisprudence a été confirmée depuis lors avec constance (cf. par exemple : Ch. Commerciale, 24 juin 1976, *Mme Dumoussaud*, au Bulletin, n° 134, et 5 mai 1987, *Société anonyme Auchan*, n° 109, ou encore : Ch. Criminelle, 5 décembre 1983, *Jastra et Patrex*, n° 352 et 3 juin 1988, *Kleus Barbis*, n° 246).

Il est vrai que la solution ainsi retenue n'est pas exempte de paradoxes. D'une part, on pourrait évidemment faire valoir que le traité se trouve alors mieux protégé que la Constitution elle-même, dès lors que les juridictions administratives que judiciaires se refusent, au contraire, à écarter l'application de lois inconstitutionnelles. D'autre part, la Constitution admettant que certaines conventions soient ratifiées ou approuvées sans autorisation du Parlement, on observera que certaines lois postérieures pourraient ainsi succomber devant des actes élaborés par le seul pouvoir exécutif. Mais, à ces arguments — qui, en vérité, pourraient d'ailleurs trouver à s'appliquer, dans les mêmes conditions, aux traités postérieurs aux lois —, nous nous bornerons à répondre que tel est bien le dispositif institué par l'article 55 de la Constitution, et qu'il ne vous appartient évidemment pas d'en corriger les éventuelles imperfections.

Un renversement de la solution retenue en 1988 nous paraît donc possible en droit. Or, plusieurs considérations nous amènent à penser qu'il serait par ailleurs d'une rare opportunité.

Cette opportunité tient, en premier lieu, à la nécessité de combler le « vide juridique » qui caractérise l'état actuel du droit. Compte tenu de la position adoptée depuis 1975 par le Conseil constitutionnel, votre jurisprudence conduit en effet, en pratique, à priver purement et simplement de toute sanction efficace la violation de l'article 55. Or, il n'est pas concevable qu'une disposition constitutionnelle demeure ainsi lettre morte, au motif qu'aucune juridiction ne se reconnaît compétente pour en assurer le respect. On sait, du reste, que telle est précisément la raison essentielle pour laquelle, tombant avec le principe inverse précédemment appliqué — et connu sous le nom de « doctrine Maître » — la Cour de cassation s'est dès cette même année 1975, estimée tenue de faire prévaloir les traités sur les lois. Même s'il repose plus sur des considérations d'opportunité que de droit, un tel réflexe nous paraît difficilement condamnable. La solution inverse, qui aboutirait à permettre aux parlementaires de tenir aisément en échec l'application effective des normes internationales — et tout particulièrement l'article 55. Et l'on voit immédiatement à quels effets pervers conduirait, en pratique, l'absence de tout contrôle juridictionnel exercé sur la loi.

En second lieu, les incohérences juridiques résultant de la solution de 1988 sont aussi graves que nombreuses.

D'une part, on pourrait observer que cette jurisprudence conduit en fait à rendre inapplicable en droit interne des traités méconnus par des lois postérieures, alors que ceux-ci continuent pourtant à engager la France en droit international. Il y a évidemment là une anomalie sérieuse dans un système juridique français qui, depuis 1946, se veut d'inspiration montiste.

D'autre part, la divergence de jurisprudence qui vous oppose à la Cour de cassation sur ce point, et qui est unanimement considérée comme la plus grave existant aujourd'hui entre vos

deux juridictions, aboutit à des conséquences pratiques absurdes. Or, elle n'est pas intellectuellement justifiable. Comme a pu le noter M. Abraham dans son manuel de droit international, p. 120, nous nous citerons lui : « Qu'une juridiction applique le droit privé, et l'autre le droit public, correspond à la logique du système (de répartition des juges). Mais que l'une applique le traité et l'autre la loi ne correspond à aucune logique ». Et nous ajoutons que nous ne sommes guère convaincus par la considération, pourtant répandue, selon laquelle cette divergence de jurisprudence pourrait logiquement s'expliquer par une différence affectant les conditions dans lesquelles ces deux juridictions sont appelées à statuer. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit bien, en effet, pour le juge, de déterminer la norme applicable, au lieu dont il est saisi, et le fait qu'il ait à en tirer des conséquences évidemment plus limitées dans le cas d'un litige d'ordre privé que dans celui d'un recours en excès de pouvoir, nous paraît, au moins sur le plan du droit strict, sans importance aucune.

Enfin, il est indéniablement choquant, s'agissant de cette fois spécifiquement du droit européen, que les citoyens ne puissent se prévaloir devant le juge administratif français d'un « règlement » qui leur seraient admis à invoquer dans les autres pays de la Communauté, au seul motif que celui-ci aurait été, dans notre pays, écarté par une loi contraire. Il y a là, en effet, une différence de traitement difficilement compréhensible avec les principes mêmes du droit communautaire.

En troisième lieu, il est clair — et ce qui vient d'être dit le confirme — que la jurisprudence actuelle constitue désormais un obstacle sensible à l'introduction en France du droit international, et plus particulièrement communautaire. On ne répètera en effet jamais assez que l'époque de la suprématie inconditionnelle du droit interne est désormais révolue. Les normes internationales, et notamment européennes, ont progressivement conquis notre univers juridique, sans hésiter à s'insérer dans le domaine de compétences du Parlement tel qu'il est défini à l'article 34 de la Constitution. Ainsi, certains secteurs entiers de notre droit, tels celui de l'économie, du travail ou de la protection des droits de l'homme, sont aujourd'hui très largement issus d'une véritable législation internationale. Or, l'impossibilité de faire prévaloir le traité sur la loi constitue évidemment un frein à cette évolution. La France ne peut simultanément accepter des limitations de son droit interne et maintenir la suprématie de ses lois devant le juge : il y a là un dilemme que votre déclaration de 1988 nous paraît peut-être avoir sous-estimé.

Enfin, les fondements mêmes de votre jurisprudence actuelle, tels que nous avons tout à l'heure tenté de les identifier, nous paraissent avoir aujourd'hui quelque peu perdu de leur force.

Cette constatation relève de l'évidence en ce qui concerne la volonté, qui vous animait alors, de préserver les précisions propres du Conseil constitutionnel. Nous avons vu que celui-ci ne s'est en effet pratiquement pas déclaré compétent pour assurer le respect de l'article 55. Et il ne serait guère raisonnable d'anticiper une éventuelle évolution jurisprudentielle sur ce point.

Outre que la solution adoptée en 1975 est certainement fondée en droit, il est clair, en effet, que le Conseil constitutionnel ne pourrait en tout état de cause, pour des raisons pratiques, exercer ce contrôle dans les délais dont il dispose pour statuer. On imagine aisément, de fait, les difficultés inhérentes à un tel examen, qui impose de porter une appréciation complexe, et d'ailleurs soumise pour partie à des renvois judiciaires, sur la portée des règles internationales ou le respect de la condition de réciprocité fixée à l'article 55. Le Conseil d'Etat, qui n'est pas soumis à des délais de jugement, se trouve de tout évidence mieux placé pour exercer un tel contrôle.

La nécessité d'éviter, dans l'intérêt même de la justice administrative, tout conflit potentiel entre le Conseil d'Etat et le pouvoir législatif, qui a joué le rôle que nous avons rappelé dans l'élaboration de votre jurisprudence, nous paraît également moins pressante que par le passé.

Nous ne sommes plus, en effet, à l'époque où le commissaire du gouvernement Latournerie pouvait évoquer dans ses conclusions sur l'arrêt Arrighi de 1936, précité, qu'un contrôle de la loi risquerait de compromettre l'acquis de la jurisprudence en résultant en cause la place du Conseil d'Etat dans les institutions. L'autonomie, l'indépendance, et les compétences propres de la juridiction administrative ont en effet été, depuis lors, soigneusement reconquises, notamment en vertu d'une jurisprudence très constructive du Conseil constitutionnel inaugurée par ses importantes décisions de 22 juillet 1980, p. 46, et 23 janvier 1987, p. 8, et à nouveau confirmées, tout récemment encore, par une décision du 28 juillet 1988.

Enfin, et surtout, la loi n'est certainement plus, aujourd'hui, même si elle demeure en elle-même incontestable après sa promulgation, la norme « sacrée » qu'elle était traditionnellement aux yeux des juges. La profonde remise en cause de sa suprématie sous la Vème République — dont la mise en place affective d'un contrôle de constitutionnalité n'est d'ailleurs évidemment pas le moindre facteur, ne peut en effet rester sans conséquences du point de vue des juridictions ordinaires chargées de l'appliquer. Deux symboles nous paraissent ainsi particulièrement significatifs de cette évolution. D'une part, on a vu que les juridictions judiciaires savent précisément s'affranchir aujourd'hui, sans le moindre complexe, du respect dû à l'autorité de la norme législative, pour faire prévaloir celle des traités. Et il y a évidemment quelque paradoxe à voir le Conseil d'Etat refuser d'entrer dans une telle logique par humilité face au législateur, alors que de simples tribunaux d'instance contrediront chaque jour, par ces faits, la validité des lois qu'ils ont à appliquer. D'autre part, on peut noter que, selon les informations publiques jusqu'ici, le projet de révision constitutionnelle actuellement en cours de préparation aux fins

« que les hypothèses de contrariété entre lois et normes internationales sont loin d'être fréquentes. On peut même lire à cet égard dans une étude sur le droit communautaire annexée au rapport de la Cour de cassation pour 1984, que « les cas de conflit sont rarissimes ». Et il est vrai qu'à la différence des juridictions judiciaires, vous pourriez parfois être appelés, pour votre part, à soulever d'office la méconnaissance d'un traité, cette circonstance ne sera sans doute pas de nature à influer sensiblement sur le résultat statistique.

« Nous ne sommes pas très impressionnés, en second lieu, par l'argument fréquemment invoqué et tenant à la complexité qu'a entraîné à la détermination de la norme redévenue applicable lorsque le juge aura préalablement écarté une loi. Il nous semble en effet que tous les conflits de textes qui seraient alors susceptibles de se révéler pourraient être tranchés sans difficulté particulière en vertu de la hiérarchie des normes internes ou, en cas de conflit entre différents traités, par le fondement des principes fixés en telle matière par la convention de Vienne du 23 mai 1988.

« Si l'on a pu soutenir, en troisième lieu, que cette nouvelle jurisprudence aboutirait à abourdir la procédure, en obligeant le juge à renvoyer devant le ministre des affaires étrangères la question de l'application effective du traité par les Etats signataires, cette considération n'ébranle pas davantage notre conviction. Sans doute l'obligation de vérifier le respect de cette condition de réciprocité visée à l'article 58 déconstruit-elle bien le recours occasionnel à de telles saisines préjudicielles. Mais, d'une part, la question se pose en réalité dans des termes rigoureusement identiques, alors surtout qu'il résulte de votre jurisprudence que cette exigence par des lois postérieures, sans remettre en cause la supériorité de la norme internationale sur la loi de réciprocité ne conditionne pas seulement le droit interne (cf. Ass., 29 mai 1981, *Rekhou*, p. 220 ou 27 février 1987, *Ministère du budget*, c. *Nguyen Van Gio*, p. 77). La difficulté ainsi mise en évidence n'est donc ni spécifique, ni nouvelle. D'autre part, il y aura évidemment lieu à un tel renvoi que si un doute sérieux pèse sur l'applicabilité du traité, et vous pourriez, vous inspirer ici des mêmes principes que ceux qui, en matière d'interprétation des actes, ont donné naissance à la théorie de l'acte clair. Enfin, on ajoutera que le principe même de tels renvois au ministre des affaires étrangères, qui présente le double inconvénient de confier l'interprétation d'un acte conventionnel à l'un de ses signataires et de placer l'Etat en situation de juge et partie dans un bien des litiges, est aujourd'hui très contesté, et qu'il n'est sans doute pas exclu qu'il soit, un jour prochain, abandonné.

« Quant à la principale objection habituellement formée à l'encontre de notre solution et qui tient à l'obligation de contrôler désormais la conformité des lois aux principes conventionnels internationaux relatifs au droit humanitaire, elle ne nous paraît pas davantage dérangeante.

« On a souvent dit que la possibilité de critiquer la validité des lois au regard des nombreux principes rappelés dans des textes aussi riches que les Pactes internationaux des droits de l'homme du 4 novembre 1966, ou surtout la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme du 4 novembre 1950, susciterait légitimement des contestations abusives susceptibles d'encombrer le juge. Mais l'importance de ce problème pratique ne doit pas être surestimée. L'examen de la jurisprudence de la Cour de cassation, comme celui de vos décisions rendues dans des hypothèses où ces conventions étaient applicables, montre en effet qu'il est généralement possible d'écartier de telles argumentations sans réelle difficulté et en ne retenant que des motifs très allégués.

« Il est vrai que le contrôle de la conformité de la loi à ces mêmes conventions pose en revanche un problème théorique plus délicat, tenant à ce qu'il pourrait paraître donner à la juridiction administrative la rôle d'un juge de constitutionnalité des lois. Il faut bien admettre, en effet, que les principes posés par ces textes s'identifient, le plus souvent, aux principes à valeur constitutionnelle reconnus en France en vertu du préambule de la Constitution de 1946 et des textes auxquels se réfère. Aussi le contrôle de celui qui assure, pour sa part, le Conseil constitutionnel. Mais, d'une part, il importe de souligner que les risques de divergences sur la loi pourraient être évités, en quelque sorte, concurrent de celui qui se pose, pour sa part, de la conformité de la loi à ces mêmes conventions, s'agissant d'une même loi, quant à eux, quant au Conseil constitutionnel et à son contrôle, que seules deux des nombreuses lois que la Cour de cassation a jusqu'ici confrontées à des traités depuis 1975 avaient été préalablement soumises au Conseil constitutionnel, et que l'appréciation des deux juridictions a été, dans chacun de ces cas, concordante. D'autre part, si l'introduction, dans des traités internationaux, de principes qui ont en réalité valeur constitutionnelle soulève bien des difficultés d'ordre juridique, elle n'en procède pas moins directement de la volonté politique manifestée par le Parlement et l'exécute lors de la ratification de ces engagements. Nous ne voyons donc pas sur quel raisonnement pourrait se fonder le juge pour refuser de tirer toutes les conséquences de droit de l'entrée en vigueur des conventions en cause. Enfin, nous observerons qu'il n'est sans doute pas inopportun qu'à l'heure où la Commission et la Cour européennes des droits de l'homme se préoccupent, pour leur part, à examiner occasionnellement la conformité des lois françaises à la Convention de 1950, vous vous saisissiez vous-mêmes d'un tel contrôle et leur en rentriez ainsi le monopole.

« Se posent en dernier lieu, si vous acceptez de revoir votre jurisprudence, la question de l'entretien de ce revirement, que vous pourriez peut-être être tentés de limiter au seul cas de

« d'élargir les modalités de saisine du Conseil constitutionnel, devrait sans doute faire appel à des mécanismes de renvoi préjudiciel, autorisant les juridictions ordinaires à juger, à titre préalable, du caractère sérieux de contestations touchant à la validité des lois. Or, une telle pratique aurait bien pour effet d'entraîner le juge, fût-ce avec modération, dans une démarche de contrôle de la norme législative qui, il y a quelques années encore, eût été difficilement concevable. Une telle remise en cause de la suprématie de la loi nous paraît ainsi porter un coup sérieux au dernier fondement de votre jurisprudence traditionnelle.

« A la vérité, les considérations d'opportunité que nous venons de développer sont telles que notre solution vous a été, au surplus, d'ores et déjà largement suggérée par des évolutions convergentes affectant tant la jurisprudence des principales cours suprêmes étrangères que celle du Conseil constitutionnel, et même, dans une certaine mesure, la vôtre propre.

« S'agissant des juridictions étrangères, et pour nous limiter ici au cadre du droit européen, nous nous bornerons à constater que votre juridiction est désormais la dernière à écartier formellement l'application des normes communautaires couvrées par des lois postérieures. Il suffira de rappeler notamment, à titre d'exemple, que la Cour constitutionnelle de République fédérale d'Allemagne s'est, pour sa part, définitivement ralliée à la solution inverse il y a non moins de dix-huit ans, par une décision du 8 juin 1971. Et plus significatif encore est le cas de la Cour constitutionnelle allemande qui, pourant écartier par une tradition juridique dualiste et des mécanismes de renvoi préjudiciel applicables aux normes internationales, est finalement allée jusqu'à autoriser les juridictions ordinaires à écarter d'elles-mêmes les lois contraires aux règlements communautaires, par un important arrêt du 8 juin 1984, *Société Granital*.

« L'attitude du Conseil constitutionnel mérite tout aussi votre attention. Car c'est peu de dire qu'il a pu solliciter avec une certaine insistance, même si elle n'a été pleinement pas le pouvoir de vous l'imposer, un revirement de votre jurisprudence. On pouvait déjà lire, dans la décision du 3 septembre 1986, relative à la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, p. 135, que « la règle édictée par l'article 55 de la Constitution (...) impose, même dans le silence de la loi » et qu'« il appartient aux divers organes de l'Etat de veiller à l'application (des) conventions internationales dans le cadre de leurs compétences respectives ». Mais ce n'est encore là qu'une première étape puisqu'à l'occasion d'une importante décision du 21 octobre 1988, *Election du député de la Seine circoscription du Val d'Oise*, au Journal officiel du 23 octobre, p. 13474, le Conseil constitutionnel a clairement explicité sa pensée en acceptant de contrôler, par voie d'exception, la conformité d'une loi à un traité, lorsqu'il statue, en ce qui concerne les mêmes conditions que sont applicables à la faire les juridictions administratives, en qualité de juge électoral. Telle est donc bien la démarche que le Conseil constitutionnel souhaiterait vous voir emprunter, et il ne saurait, sans porter atteinte à votre libre arbitre, se montrer plus clair dans sa condamnation de votre solution traditionnelle.

« Enfin, nous croyons pouvoir trouver dans votre propre jurisprudence une première amorce, et il est très bien timide, de raisonner que nous vous proposons aujourd'hui d'adopter. Par deux décisions récentes (Sect. 13 décembre 1988, *Société Internationale Suisse and Import Corporation*, p. 174 et 19 novembre 1988, *Société Smanor*, p. 250), vous avez en effet jugé que si vous appartenait d'examiner directement la conformité d'un acte administratif à un traité lorsque, bien qu'une loi postérieure soit applicable, celle-ci se borne en fait à déléguer une compétence au pouvoir réglementaire sans lui fixer de lignes directrices pour en assurer l'exercice. En telle hypothèse, en effet, le contenu matériel de l'acte administratif ne saurait être apprécié au regard de la norme législative, qu'il ne peut par définition méconnaître, mais bien au regard du traité qui, seul, définit les règles de fond applicables en la matière. Nous ne soulèverons évidemment pas ici cette construction, dite de l'écran transparent, qui impliquerait par elle-même un revirement plus général de votre jurisprudence de 1966. Mais elle nous paraît le faciliter quelque peu, dans la mesure où elle a, à nos yeux, le mérite d'introduire une première dérogation à la logique selon laquelle la loi postérieure à un traité serait, lorsqu'il en existe une, seule applicable aux litiges soumis à votre jugement.

« Il est vrai qu'à la solution que nous vous proposons d'adopter ont été souvent opposées diverses objections, tenant tant à l'ampleur prévisible de ses conséquences pratiques qu'aux difficultés qu'elle pourrait susciter.

« Mais aucun de ces arguments ne nous paraît déterminant.

« Il faut bien voir en effet, en premier lieu, que les cas de contrariété effective entre un traité et une norme législative postérieure seront sans aucun doute — et quel qu'en ait pu dire à ce sujet relativement exceptionnels. D'une part, en effet, il faut ici tenir le plus grand compte du rôle de vos formations administratives, qui, au stade de l'élaboration des projets de loi, examinent évidemment leur conformité aux normes internationales et, notamment, communautaires. Les risques de contradiction se trouvent ainsi sensiblement amoindris. D'autre part, vous disposez toujours, en tant que juge cette fois, de la ressource fort utile de l'interprétation, qui vous permettra en quelque sorte de « vider les textes applicables de leur contrariété ». Il vous sera ainsi bien souvent possible de considérer qu'une loi apparemment contraire à un traité aura en réalité entendu réserver les cas où ce dernier pourrait trouver application, et vous êtes, du reste, déjà engagés dans cette voie à plusieurs reprises (cf. par exemple : 7 avril 1985, *Hurni*, p. 226 ; Ass., 2 mai 1975, *Martha*, p. 279 ou encore 27 janvier 1978, *Association France Terre d'Asie*, p. 33). Enfin, l'expérience menée par les juridictions judiciaires confirme

- Nous nous proposons donc de fonder votre décision sur l'article 65 de la Constitution et d'en étendre la portée à l'ensemble des conventions internationales.
- Si vous nous suivez, vous devez dès lors, dans l'espèce qui vous est aujourd'hui soumise, prendre soin de constater la compatibilité de la loi du 7 juillet 1977 avec le traité de Rome.
- avant d'en opposer les dispositions à l'interprétation de M. Nicolò.
- Enfin, il vous restera alors à statuer sur des conclusions présentées en défense par le ministre des départements et territoires d'outre-mer et tendant à ce que vous infligiez au requérant une amende pour recours abusif. Mais vous avez d'ores et déjà jugé que la faculté qui vous est reconnue de prononcer de telles amendes relève de votre pouvoir discrétionnaire propre, et que les parties ne sont par conséquent pas recevables à vous demander d'en faire usage (cf. 24 janvier 1986, Mme Rosset, T. P. 871). Or, nous ne vous suggérerons pas, pour notre part, de prononcer une telle sanction en l'espèce.
- Par l'ensemble de ces motifs, nous concluons au rejet des deux requêtes, ainsi que des conclusions du ministre des départements et territoires d'outre-mer tendant à ce qu'une amende pour recours abusif soit infligée à M. Nicolò.

ELECTIONS.

- 1° ELECTIONS AU PARLEMENT EUROPEEN. a) Fixation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel des conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne électorale. Acte détachable des opérations électorales (1). b) Attribution des emplacements réservés à l'affichage électoral par la commission nationale de recensement des votes. Acte détachable des opérations électorales. c) Campagne électorale. 1. Emissions de la campagne officielle sur les antennes des sociétés nationales de radio et de télévision. Règles différentes selon que les listes sont ou non représentées par un groupe parlementaire. Irrégularité. Absence. 2. Traitement des différentes listes par les services privés de télévision. Obligation de traitement équitable pendant la durée de la campagne officielle. 3. Interdiction de diffusion de tout message de propagande électorale à partir de la veille du scrutin (article L.49 du code électoral). Pointé. Diffusion dans les départements et territoires d'outre-mer. d) Opérations électorales. 1. Déploiement/l'irrégularité de nature à vicier les opérations électorales dans l'ensemble d'un bureau de vote. 2. Publication dans la presse française en période d'interdiction (loi du 19 juillet 1977, article 11) de sondages relatifs aux opérations électorales dans d'autres pays membres de la C.E.E. Irrégularité. Absence. e) Proclamation des résultats. Effets. Recours pour excès de pouvoir dirigé contre des actes détachables des opérations électorales formés postérieurement à ladite proclamation. Irrécevabilité. f) RÈGLES DE PROCÉDURE CONCERNANT SPÉCIALEMENT L'INTRODUCTION DE L'INSTANCE. Délais. Recours pour excès de pouvoir dirigé contre des actes détachables des opérations électorales. Irrécevabilité du recours formé postérieurement à la proclamation des résultats.
- 2° RADIODIFFUSION SONORE ET TÉLÉVISION. a) Campagne en vue de l'élection des représentants au Parlement européen. Interdiction de diffusion de tout message de propagande électorale à partir de la veille du scrutin (article L.49 du code électoral). Pointé. Difficultés dans les départements et territoires d'outre-mer. b) Fixation par le Conseil supérieur de l'audiovisuel des conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne électorale. Acte détachable des opérations électorales (1). c) ORGANISMES PUBLICS DE RADIODIFFUSION SONORE ET DE TÉLÉVISION. Fonctionnement. Règles de programmation. Émissions de la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen. Règles différentes selon que les listes sont ou non représentées par un groupe parlementaire. Irrégularité. Absence. d) SERVICES PRIVÉS DE RADIODIFFUSION SONORE ET DE TÉLÉVISION. Services de télévision. Campagne officielle. Règles de programmation. Émissions de la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen. Traitement des différentes listes par les services privés de télévision. Obligation de traitement équitable pendant la durée de la campagne officielle. e) Asserblée. — 108130 — Horblin et autres. — M. de Montgolfier, rapp. ; Mme Leroy, c. du g. ; S.C.P. de Chaise-Marlin, av.

- 1 Requête n° 108 130 de M. Horblin tendant à l'annulation des suffrages obtenus par les listes « Simons Veil-La Cayrie pour l'Europe », « Les Verts-Europe-Ecologie pour une Europe des régions » et des peuples solidaires ». Initiative pour une « démocratie » et « lutte ouverte » dans tous les bureaux de vote de Finistère et le cas échéant sur l'ensemble du territoire à l'occasion des opérations électorales qui se sont déroulées le 18 juin 1988 en vue de l'élection des représentants au Parlement européen.
- 2 Lettre n° 108 263 du préfet de Meurthe-et-Moselle transmettant au Conseil d'Etat la protestation formulée par M. Pierre tendant à l'annulation des opérations électorales qui se sont

- certains conventions internationales, en vous référant d'ailleurs à des critères divers.
- A cet égard, nous vous proposons d'abord d'écartier sans hésitation les diverses théories envisagées par une partie de la doctrine et qui vous conduiraient à opérer une distinction entre les conventions suivies qui elles sont bilatérales ou multilatérales, soit d'ailleurs pour réserver les bénéfices de votre solution nouvelle à la première de ces catégories, soit au contraire pour en limiter la portée à la seconde. D'une part, effet, si l'on a pu faire valoir que l'article 55 subordonne l'applicabilité des traités à la condition qu'ils soient respectés par l'autre partie, ce qui pourrait paraître viser les seuls traités bilatéraux, on ne saurait tirer une telle conclusion de l'utilisation du singulier dans cette rédaction, qui témoigne seulement de ce que les auteurs de la Constitution ont, en vérité, omis de prévoir le cas particulier des conventions multilatérales, encore relativement rares en 1958. D'autre part, si l'est vrai, à l'inverse, que le contrôle de cette condition de réciprocité est précisément plus aisé, voire inutile, dans le cas de certaines conventions multilatérales — auxquelles on pourrait dès lors être tenté de réserver le bénéfice de votre jurisprudence nouvelle —, on voit mal comment le champ d'application de l'article 55 pourrait être conditionné, en droit, par un critère qui ne résulterait ainsi que de purs considérations pratiques.
- Enfin, vous pourriez peut-être être tentés, pour des raisons d'opportunité, de limiter la portée de votre revirement de jurisprudence aux seules normes communautaires.
- Mais, s'il a ses perils, ce jugement de Salomon nous paraîtrait représenter, à bien des égards, la pire des solutions.
- En premier lieu, il nous semble qu'une telle jurisprudence n'aureit en réalité — et ce n'est pas le moindre de ses inconvénients — aucun fondement juridique.
- Elle supposerait, en effet, que vous mainteniez par ailleurs votre interprétation de l'article 55 de la Constitution. Or, si nous croyons bien voir dans ce texte une autorisation implicite donnée au juge à l'effet d'écartier des lois contraires aux actes internationaux, c'est en revanche en vain qu'on chercherait, dans le traité de Rome, une telle habilitation. En particulier, si le caractère d'applicabilité directe reconnu à certaines normes communautaires, ni l'institution d'une juridiction autonome pour connaître du droit européen, ne sauraient, en eux-mêmes, être interprétés en ce sens.
- Nous n'ignorons pas, en second lieu, que la Cour de justice des communautés européennes — qui, comme on le sait, reconnaît au droit communautaire une suprématie absolue sur les règles de droit interne, fussent-elles constitutionnelles — n'a, pour sa part, pas hésité à affirmer l'obligation d'écartier en toutes hypothèses les lois contraires aux normes communautaires (cf. notamment : 10 juillet 1964, Costa c. Enel, p. 1141 ou 9 mars 1978, Simeonetti, p. 629).
- Mais nous ne croyons pas que vous puissiez suivre la Cour dans cette jurisprudence prétorienne qui, à la vérité, nous apparaît pour le moins critiquable. Ce faisant, vous vous engagez en effet dans une logique, difficilement justifiable, de supra-nationalité à laquelle ne saurait d'ailleurs pas expressément le traité de Rome et qui conduirait — quel qu'on puisse par ailleurs en penser sur le plan politique — à rendre celui-ci très certainement inconstitutionnel.
- Sans doute pourrait-on alors nous objecter, il est vrai, que les juridictions suprêmes de certains Etats de la communauté, notamment celles d'Allemagne fédérale ou d'Italie, se sont, quant à elles, pliées avec discipline à cette jurisprudence. Mais cette position trouve son origine dans la spécificité de l'ordonnement juridique de ces Etats qui, à la différence du nôtre, accorde une valeur égale aux lois et aux traités, et rendait ainsi indispensable la définition d'un régime propre aux normes communautaires. En d'autres termes, c'est précisément l'absence de disposition équivalente à notre article 55 qui nous paraît avoir contraint ces juridictions à adopter cette solution — laquelle n'a pas plus de logique dans le système juridique des Etats concernés qu'elle n'en aurait dans le système français. Dès lors que cette disposition constitutionnelle providentielle vous épargne au contraire d'avoir, pour votre part, à solliciter le droit, il serait ainsi éminemment regrettable de ne pas en faire le fondement de votre solution nouvelle.
- En troisième lieu, nous observerons que les considérations d'opportunité qui pourraient vous inciter à limiter le revirement de votre jurisprudence au seul droit communautaire nous apparaissent, en définitive, elles-mêmes bien ténues. Il est certain, en effet, que les rares conflits de normes que vous rencontrerez concerneront surtout, précisément, des réglementations communautaires. Or ne voit donc guère quel intérêt pratique s'attacherait en tout état de cause à ce que vous excluez du champ d'application de votre nouvelle jurisprudence les autres catégories de normes internationales.
- Enfin, il conviendrait de souligner que, si elle a paru initialement hériter sur ce point, la Cour de cassation applique, pour sa part, sa jurisprudence de 1975 à l'ensemble des actes internationaux, ce qui n'est point en soi incompatible avec la position que nous venons de défendre. Il n'est donc pas étonnant que, à cet égard, puisque, par sa décision du 21 octobre 1988 précitée, il a précisément été amené à confronter une loi aux stipulations d'un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, soit à une norme extra-communautaire. Or, il serait évidemment fâcheux qu'un éventuel revirement par rapport à votre solution de 1968 laisse ainsi subsister une nouvelle divergence de jurisprudence, qui ne ferait que se substituer à l'ancienne au lieu de la résoudre.

# Recueil des décisions du Conseil d'Etat

statuant au contentieux,  
et du  
Tribunal des conflits,  
des arrêts des cours administratives d'appel  
et des jugements  
des tribunaux administratifs

Collection  
Lebon, Panhard, Chalvon-Demersay  
Fondée en 1821

Publié sous le haut patronage  
du Conseil d'Etat

Année 1996

EDITIONS  
SIREY

Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'avertir le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3 rue Hautefeuille, 75006 Paris).



Éditions Dalloz

11, rue Soufflot, 75240 Paris cedex 05

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorise, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> al., d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute reproduction ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 355-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© Éditions Dalloz — 1996

## ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.

1 - DIFFÉRENTS CATÉGORIES D'ACTES. Accords internationaux. Interprétation par le juge français. Interprétation des conventions conformément aux principes de valeur constitutionnelle. Accord de coopération en matière de justice entre la France et le Mali du 9 mars 1962. Article 44 interdisant d'accorder l'extradition lorsqu'elle est demandée pour une infraction politique. Stipulations devant être interprétées conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République qui interdit l'extradition lorsqu'elle est demandée dans un but politique.

2 - VALEUR DES ACTES ADMINISTRATIFS. VIOLATION DIRECTE DE LA RÈGLE DE DROIT. Constitution et textes de valeur constitutionnelle. Principe fondamental reconnu par les lois de la République. Existence. Impossibilité d'accorder l'extradition lorsqu'elle est demandée dans un but politique. Conséquence. Interprétation des stipulations d'une convention internationale conformément à ce principe.

## ETRANGERS.

EXTRADITION. Décret d'extradition. Légalité interne. Égalité au regard de stipulations interdisant d'accorder l'extradition lorsqu'elle est demandée pour une infraction politique. Stipulations devant être interprétées conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République qui interdit l'extradition lorsqu'elle est demandée dans un but politique.

[3 juillet. — Assemblée. — 169219 — KONE. —

MM. de l'Hermitte, rapp. ; Delarue, c. dt g.]

Requête de M. Moussa Kone, qui demande que le Conseil d'Etat annule le décret du 17 mars 1995 accordant son extradition aux autorités maliennes,

Vu la Constitution ; l'accord de coopération en matière de justice entre la France et le Mali du 9 mars 1962 ; la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 ; le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

KONÉ

CONSIDÉRANT que le décret attaqué accorde l'extradition de M. Kone, demandée à la France par les autorités maliennes pour l'exécution d'un mandat d'arrêt délivré par le président de la chambre d'instruction de la Cour suprême du Mali le 22 mars 1994 dans le cadre de poursuites engagées à son encontre pour les faits de « complicité - d'atteinte aux biens publics et enrichissement illicite - relatifs aux fonds transférés hors du Mali provenant de trafics d'hydrocarbures susceptibles d'avoir été réalisés à l'aide de faux documents douaniers par Mme Mariam Cissoko et son frère M. Cissoko ;

Cons. que l'erreur matérielle figurant dans le décret attaqué sur le nom matrimonial de Mme Cissoko, qui n'est pas de nature à faire naître un doute sur la véritable identité de l'intéressée, mentionnée dans la demande d'extradition comme dans l'avis de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Paris, est sans incidence sur la légalité dudit décret ;

Cons. qu'aux termes de l'article 48 de l'accord de coopération en matière de justice entre la France et le Mali du 9 mars 1962 susvisé : « La demande d'extradition sera adressée par la voie diplomatique... Les circonstances des faits pour lesquels l'extradition est demandée... la qualification légale et les références aux dispositions légales qui leur sont applicables seront indiquées le plus exactement possible. Il sera joint également une copie des dispositions légales applicables... » ;

Cons. que la demande d'extradition adressée à la France par le Mali le 27 mars 1994 répond à ces prescriptions ; qu'elle précise notamment que les faits reprochés à M. Kone constituent les infractions de « complicité d'atteinte aux biens publics et enrichissement illicite » prévus et réprimés par la loi malienne n° 82-39/AN-RM du 26 mars 1982 et l'ordonnance n° 6/CMLN du 13 février 1974, dont la copie figure au dossier, d'une peine d'emprisonnement de trois à cinq années ; que l'erreur matérielle sur la date de ladite ordonnance dans l'une de ces copies n'est pas de nature à entacher d'irrégularité le décret attaqué ;

Cons. qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que le requérant puisse encourir la peine capitale à raison des faits qui lui sont reprochés ;

Cons. qu'aux termes de l'article 44 de l'accord de coopération franco-malien susvisé : « L'extradition ne sera pas exécutée si l'infraction pour laquelle elle est demandée est considérée par la partie requise comme une infraction politique ou comme une infraction connexe à une telle infraction » ; que ces stipulations doivent être inter-

prétées conformément au principe fondamental reconnu par les lois de la République, selon lequel l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique, qu'elles ne sauraient dès lors limiter le pouvoir de l'Etat français de refuser l'extradition au seul cas des infractions de nature politique et des infractions qui leur sont connexes, que, par suite, M. Kone est, contrairement à ce que soutient le garde des sceaux, fondé à se prévaloir de ce principe, qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier que l'extradition du requérant ait été demandée dans un but politique.)

Cons. qu'il résulte de tout ce qui précède que M. Kone n'est pas fondé à demander l'annulation du décret attaqué, ... [rejet de la requête].

#### ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.

1° DIFFÉRENTES CATEGORIES D'ACTES. Accords internationaux. Applicabilité. Absence. Convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant. a) Article 30. Existence d'une déclaration du gouvernement français. b) Articles 12-1, 12-2 et 14-1. Stipulations créant seulement des obligations entre Etats (1).

2° DISPARITION DE L'ACTE. Abrogation. Abrogation des actes réglementaires. Changement dans les circonstances de fait. Changement n'étant pas de nature à rendre illégales les dispositions contestées.

#### SANTÉ PUBLIQUE.

PROTECTION SANITAIRE DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE. Protection maternelle et infantile. Protection des enfants. Faculté d'exercer des soins au titre d'une mesure d'assistance éducative (article 28 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974). Changement dans les circonstances de fait n'étant pas de nature à rendre illégales ces dispositions.

[3 juillet. — 1<sup>re</sup>/4<sup>e</sup> sous-sect. réunies. 140872 — *Parurel*. —

M. de Bellescize, rapp., M. Maugué, c. du g.]

Requête de M. Parurel, qui demande l'annulation pour excès de pouvoir de la décision implicite par laquelle le Premier ministre a rejeté sa demande d'abrogation du quatrième alinéa de l'article 28 du décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux.

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le protocole additionnel I de 1952 à cette convention, la convention des Nations-Unies relative aux droits de l'enfant, la loi du 29 juillet 1954 relative au corps humain, le code de déontologie médicale, le décret n° 74-27 du 14 janvier 1974 relatifs aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux, l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987,

Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la fin de non-recevoir opposée, par le ministre de la santé publique et de l'assurance-maladie : — CONSIDÉRANT que l'article 28 du décret du 14 janvier 1974 relatif aux règles de fonctionnement des centres hospitaliers et des hôpitaux locaux fixe les conditions dans lesquelles est recueillie auprès des parents ou du tuteur légal l'autorisation d'opérer un mineur hospitalisé, et de pratiquer sur lui les actes liés à l'opération, qu'en cas de refus ou d'impossibilité d'obtenir l'autorisation, il ne peut être procédé à aucune intervention chirurgicale hors les cas d'urgence, que toutefois, aux termes du 4<sup>e</sup> alinéa dudit article — lorsque la santé ou l'intégrité corporelle du mineur risquent d'être compromises par le refus du représentant légal du mineur ou l'impossibilité de recueillir le consentement de celui-ci, le médecin responsable du service peut saisir le ministre public afin de provoquer les mesures d'assistance éducative lui permettant de donner les soins qui s'imposent » ;

Cons. que l'autorité compétente, saisie d'une demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal, est tenue d'y déléguer, soit que ce règlement ait été illégal dès la date de sa signature, soit que l'illégalité résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures à cette date, qu'en se fondant sur les dispositions de l'article 3 du décret du 28 novembre 1963 concernant les relations entre l'administration et les usagers, qui s'inspirent de ce principe, M. Parurel a demandé le 2 mars 1992 au Premier ministre d'abroger les dispositions précitées du 4<sup>e</sup>me alinéa de l'article 28 du décret du 14 janvier 1974, que le silence gardé pendant plus de 4 mois par le Premier ministre sur

# Recueil des décisions du Conseil d'Etat

statuant au contentieux,  
et du  
Tribunal des conflits,  
des arrêts des cours administratives d'appel  
et des jugements  
des tribunaux administratifs

Collection  
Lebon, Panhard, Chalvon-Demersay  
Fondée en 1821

Publié sous le haut patronage  
du Conseil d'Etat

Année 1998

DALLOZ

Le pictogramme qui figure ci-dessus mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.

Le Code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. 01 44 07 47 70).



Éditions Dalloz  
31-35, rue Froidevaux - 75685 Paris Cedex 14

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

© Éditions Dalloz - 1999



**PROCÉDURE.**  
**INTRODUCTION DE L'INSTANCES.** Délais. Durées des délais. Délais applicables à la contestation de l'établissement de la liste des personnes habilitées à participer à la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie du 8 novembre 1998. a) Délais réduits. Légalité. b) Absence de délais de distance. Légalité.

[30 octobre. — **Assemblée.** — 200286-200287 — **Sarran et Levacher et autres.** — Mmes Prada Bordenave, rapp., Maugué, c. du g.]

Requête de M. Claude Sarran et de M. François Levacher et autres, qui demandent au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler le décret en date du 20 août 1998 portant organisation de la consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie prévue par l'article 76 de la Constitution ;

2°) de décider qu'il sera sursis à l'exécution de ce décret ;

3°) d'joindre à l'Etat, sous astreinte de 1 000 000 F par jour de retard, de procéder à la rectification de la liste électorale et à sa publication avant le 29 octobre 1998 ;

Yu la Constitution modifiée notamment par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ensemble le protocole additionnel n° 1 à cette convention, le code civil, le code électoral, le nouveau code de procédure civile, la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988, la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée notamment par la loi n° 95-125 du 8 février 1995, l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

CONSIDÉRANT ... (jonction) ;

Sur les interventions de l'Association de défense du droit de vote et de Mme Tasset et autres : — Cons. que l'Association de défense du droit de vote ainsi que Mme Tasset et les autres personnes dont elle est le mandataire ont intérêt à l'annulation du décret attaqué, qu'ainsi, leurs interventions sont recevables ;

Sur les conclusions de fin d'annulation du décret attaqué : — Cons. que l'article 76 de la Constitution, dans la rédaction qui lui a été donnée par l'article 2 de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 énonce, dans son premier alinéa, que : « Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française » ; qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article 76 : « Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 » ; qu'enfin, aux termes du troisième alinéa de l'article 76 : « Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en Conseil des ministres » ; que le décret du 20 juillet 1998 a été pris sur le fondement de ces dernières dispositions ;

En ce qui concerne les moyens de légalité externe :

Quant au défaut de consultation du Conseil constitutionnel : — Cons. que selon l'article 60 de la Constitution : « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité des opérations de référendum et en proclame les résultats », qu'à ce titre, il doit notamment, comme le prescrit l'article 46 de l'ordonnance du 7 novembre 1998 portant loi organique, être consulté par le Gouvernement sur l'organisation des opérations de référendum ; qu'en vertu de l'article 3 de la Constitution, « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

Cons. qu'il ressort de ces dispositions que seuls les référendums par lesquels le peuple français exerce sa souveraineté, soit en matière législative dans les cas prévus par l'article 11 de la Constitution, soit en matière constitutionnelle comme le prévoit l'article 89, sont soumis au contrôle du Conseil constitutionnel ;

Cons. qu'il suit de là que le décret attaqué, dont l'objet est limité à l'organisation d'une consultation des populations intéressées de Nouvelle-Calédonie, n'avait pas à être précédé de l'intervention du Conseil constitutionnel, alors même que ladite consultation trouve son fondement dans des dispositions de valeur constitutionnelle ;

les associations requérantes et non comprises dans les dépens, ... (annulation du décret du 6 septembre 1995 déclarant d'utilité publique les travaux d'aménagement de la RN 134 entre Urdos et les Forges d'Abel), condamnation de l'Etat à payer la somme globale de 10 000 F au Collectif alternatif pyrénéen à l'axe européen et au Comité des habitants pour la vie en vallée d'Aspe, la somme de 5 000 F au Comité national de réouverture de la ligne Oloron-Cantéran, et la somme de 5 000 F à la Fédération nationale des usagers des transports).

1. Rapp. 3 décembre 1990, Ville d'Amiens, p. 344, 4 décembre 1995, District urbain de l'agglomération rennaise, Ville de Rennes, T. p. 844.
2. Comp. 23 octobre 1995, Association Arts et autres, T. p. 843.

**ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.**

1° DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'ACTES. Accords internationaux. Application par le juge français. Vérification de la conformité d'une disposition de nature constitutionnelle à un traité. Absence.

2° VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS. COMPÉTENCE. Habilitation constitutionnelle (article 76 de la Constitution). Portée. Adoption de mesures de nature réglementaire uniquement.

3° VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS. FORME ET PROCÉDURE. Procédure consultative. Consultation non obligatoire. Conseil constitutionnel. Organisation d'une consultation qui, non prévue par les articles 11 et 89 de la Constitution, n'est pas un référendum.

4° VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS. VIOLATION DIRECTE DE LA RÉGLE DE DROIT. a) Constitution et textes de valeur constitutionnelle. Loi constitutionnelle. Dérogation possible à d'autres normes de valeur constitutionnelle. b) Traités et droit dérivé. Vérification par le juge national de la conformité d'une disposition de nature constitutionnelle à un traité. Absence. c) Principes généraux du droit. Principes régissant l'organisation et le fonctionnement des juridictions. Existence de voies de recours. Droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction. Violation. Absence. Décret réduisant les délais de saisine du juge pour contester l'établissement de la liste des personnes habilitées à participer à la consultation des populations de Nouvelle-Calédonie du 8 novembre 1998.

**ÉLECTIONS.**

REPÈNDUM. Consultation des populations de Nouvelle-Calédonie sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998. a) Portée de l'habilitation conférée par l'article 76 de la Constitution. Adoption des mesures de nature réglementaire nécessaires à l'organisation de la consultation. Légalité. b) Composition du conseil électoral (article 13 du décret du 20 août 1998). Conformité aux traités internationaux. Absence de vérification par le juge, le décret reprenant sur ce point des dispositions de nature constitutionnelle. c) Délais applicables à la contestation de l'établissement de la liste des personnes habilitées à participer à la consultation. 1) Délais réduits. Légalité. 2) Absence de délais de distance. Légalité.

**OUTRE-MER.**

LITRES LIÉS AUX TRANSFERTS DE SOUVERAINETÉ. Consultation des populations de Nouvelle-Calédonie sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998. a) Portée de l'habilitation conférée par l'article 76 de la Constitution. Adoption des mesures de nature réglementaire nécessaires à l'organisation de la consultation. b) Absence de consultation du Conseil constitutionnel sur le décret organisant la consultation. Légalité. c) Composition du conseil électoral (article 13 du décret du 20 août 1998). Conformité aux traités internationaux. Absence de vérification par le juge, le décret reprenant sur ce point des dispositions de nature constitutionnelle. d) Délais applicables à la contestation de l'établissement de la liste des personnes habilitées à participer à la consultation. 1) Délais réduits. Légalité. 2) Absence de délais de distance. Légalité.

**POUVOIRS PUBLICS.**

CONSEIL CONSTITUTIONNEL. Consultation obligatoire. Absence. Organisation d'une consultation qui, non prévue par les articles 11 et 89 de la Constitution, n'est pas un référendum.

Cons. enfin que, dans la mesure où les articles 3 et 8 du décret attaqué ont fait une exacte application des dispositions constitutionnelles qu'il incombait à l'auteur de ce décret de mettre en œuvre, ne sauraient être utilement invoquées à leur encontre ni une méconnaissance des dispositions du code civil relatives aux effets de l'acquisition de la nationalité française et de la majorité civile ni une violation des dispositions du code électoral relatives aux conditions d'inscription d'un électeur sur une liste électorale dans une commune déterminée.)

Quant aux moyens dirigés contre l'article 13 du décret attaqué : — Cons. que l'article 13 du décret attaqué tend applicables à la constatation de l'établissement de la liste des personnes habilitées à participer au scrutin du 8 novembre 1998 les dispositions du code électoral relatives aux voies de recours ouvertes en cas de révision annuelle des listes électorales, moyennant un agencement particulier des délais ; Cons. qu'il résulte du rapprochement des dispositions de l'article 13 du décret attaqué et des autres dispositions de ce décret que la commission administrative d'inscription créée auprès de chaque bureau de vote et présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire ne peut refuser d'inscrire sur la liste des personnes admises à participer à la consultation sans avoir mis l'intéressé à même de présenter ses observations, qu'il y a lieu de relever également que la consultation des populations intéressées vise un corps électoral défini dans son principe par l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 ; que, comme le prévoit l'article R. 15-2 du code électoral dont l'application est prescrite par le décret attaqué, le pourvoi en cassation contre le jugement du tribunal de première instance peut être formé par une déclaration orale ou écrite que la partie ou tout mandataire a la faculté d'adresser au secrétariat-greffe recevoir application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 47 de l'ordonnance de ce tribunal, qu'enfin, le décret attaqué ne fait pas obstacle à ce que puissent être introduites des requêtes d'appel au secrétariat-greffe du tribunal administratif ; Cons. qu'en raison de la nature des questions soumises au tribunal de première instance, le délai de cinq jours qui lui est imparti pour statuer ne contrevient pas, par lui-même, au principe du caractère contradictoire de la procédure ; Cons. que les contestations des requérants, relatives à l'inscription sur la liste des personnes admises à participer au scrutin, portent sur l'exercice de droits politiques et non sur des droits et obligations de caractère civil au sens de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; que, par suite, le moyen tiré de la violation des stipulations de l'article 6-1 de cette convention ne peut qu'être écarté ; Cons. que les règles fixées par le décret attaqué sont distinctes des règles applicables à l'inscription sur la liste électorale d'une commune en dehors des périodes de révision ; que, dès lors, le moyen tiré de la violation des dispositions du code électoral applicables à cette dernière procédure, et notamment de celles de son article L. 35 sur le délai du recours en cassation, est inopérant à l'encontre du décret attaqué ; Cons. que l'institution en matière de procédure d'un délai de distance pour saisir une juridiction applicable aux requérants domiciliés en dehors de la France métropolitaine ne procède pas d'un principe général du droit dont le respect s'imposerait au pouvoir réglementaire, même en l'absence de texte, que si l'article 643 du nouveau code de procédure civile annexé au décret en Conseil d'Etat du 5 décembre 1975 a institué un semblable délai, son application est, en tout état de cause, exclue en matière d'élections, en vertu de l'article 645 du code, sauf disposition expresse le prévoyant ; que, dans ces conditions, le décret attaqué, en s'abstenant de prévoir un tel délai, n'est pas entaché d'illegalité ;

Cons. que l'ensemble de ce qui précède, il résulte que les conclusions tendant à l'annulation du décret doivent être rejetées ;

Sur les conclusions aux fins de sursis à exécution : — Cons. qu'il n'y a plus lieu de statuer sur les conclusions aux fins de sursis à exécution ;

Quant au défaut de consultation du Congrès du territoire : — Cons. que, selon le deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : « Les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres et modifiées, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée », que le troisième alinéa du même article dispose que : « Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée » ; Cons. que la fixation par voie de décret en Conseil d'Etat délibéré en Conseil des ministres des mesures de nature réglementaire nécessaires à l'organisation du scrutin prévu par l'article 76 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, n'entre pas dans le champ des prévisions des dispositions susmentionnées de l'article 74 de la Constitution ; qu'en conséquence, l'avis du Congrès du territoire de Nouvelle-Calédonie n'était pas requis préalablement à l'intervention du décret attaqué ;

En ce qui concerne les moyens de légalité interne : Quant aux moyens dirigés contre les articles 3 et 8 du décret attaqué : — Cons. que l'article 3 du décret du 20 août 1998 dispose que : « Conformément à l'article 76 de la Constitution et à l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 (...) sont admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 les électeurs inscrits à cette date sur les listes électorales du territoire et qui ont leur domicile en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988 » ; qu'il est spécifié que : « Sont réputés avoir leur domicile en Nouvelle-Calédonie alors même qu'ils accomplissent le service national ou poursuivent un cycle d'études ou de formation continue hors du territoire, les personnes qui avaient antérieurement leur domicile dans le territoire » ; que l'article 8 du décret précise dans son premier alinéa, que la commission administrative chargée de l'établissement de la liste des personnes admises à participer à la consultation, inscrit sur cette liste les électeurs remplissant à la date de la consultation la condition de domicile exigée par l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988 ; Cons. qu'ainsi, qu'il a été dit ci-dessus, le deuxième alinéa de l'article 76 de la Constitution dispose que : « Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 » ; que ce dernier article exige que les intéressés soient domiciliés en Nouvelle-Calédonie depuis le 6 novembre 1988, sous réserve des exceptions qu'il énumère dans son second alinéa et qui sont reprises par l'article 3 du décret attaqué ; qu'ainsi, les articles 3 et 8 dudit décret, loin de méconnaître l'article 76 de la Constitution en ont fait une exacte application ;

Cons. que l'article 76 de la Constitution ayant entendu déroger aux autres normes de valeur constitutionnelle relatives au droit de suffrage, le moyen tiré de ce que les dispositions contestées du décret attaqué seraient contraires aux articles 1° et 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, à laquelle renvoie le préambule de la Constitution ou à l'article 3 de la Constitution ne peut qu'être écarté ; Cons. que si l'article 55 de la Constitution dispose 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 », la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux dispositions de nature constitutionnelle ; qu'ainsi, le moyen tiré de ce que le décret attaqué, en ce qu'il méconnaîtrait les stipulations d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre interne, serait par là même contraire à l'article 55 de la Constitution, ne peut lui aussi qu'être écarté ;

Cons. que si les requérants invitent le Conseil d'Etat à faire prévaloir les stipulations des articles 2, 25 et 26 du pacte des Nations unies sur les droits civils et politiques, de l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 3 du protocole additionnel n° 1 à cette convention, sur les dispositions de l'article 2 de la loi du 9 novembre 1988, un tel moyen ne peut qu'être écarté dès lors que par l'effet du renvoi opéré par l'article 76 de la Constitution aux dispositions dudit article 2, ces dernières ont elles-mêmes valeur constitutionnelle ;

Sur les conclusions tendant à ce que le Conseil d'Etat prononce une injonction assortie d'une astreinte : — Cons. que ces conclusions doivent être rejetées par voie de conséquence du rejet des conclusions aux fins d'annulation,

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article 75-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 : — Cons. que les dispositions de l'article 75-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 font obstacle à que l'Etat, qui n'est pas dans la présente instance la partie perdante, soit condamné à verser aux requérants les sommes qu'ils réclament au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens, ... [admission des interventions de l'Association de défense du droit de vote et de Mme Taster et autres] rejet des requêtes).

#### ACTES LEGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.

1° DIFFÉRENTS CARRÈRES D'ACTES. Décisions implicites. Demande d'autorisation de création, de transformation ou d'extension d'établissement social ou médico-social privé (article 9 de la loi du 30 juin 1975 modifiée). Régime d'autorisation implicite dans un délai de six mois à compter du dépôt de la demande. Demande de renseignements complémentaires par le préfet. Délai d'un mois prévu par l'article 29 du décret du 25 août 1976. Formalité à caractère substantiel. Existence. Conséquence. Absence de caractère interruptif du délai de 6 mois d'une demande de renseignements complémentaires présentée postérieurement au délai d'un mois imparti au préfet (1) (2).

2° VALIDITÉ DES ACTES ADMINISTRATIFS. FORME ET PROCÉDURE. Questions générales. Instruction des demandes. Demande d'autorisation de création, de transformation ou d'extension d'établissement social ou médico-social privé (article 9 de la loi du 30 juin 1975 modifiée). Demande de renseignements complémentaires par le préfet. Délai d'un mois prévu par l'article 29 du décret du 25 août 1976. Formalité à caractère substantiel. Existence. Conséquence. Absence de caractère interruptif du délai de 6 mois d'une demande de renseignements complémentaires présentée postérieurement au délai d'un mois imparti au préfet (1) (2).

#### AIDE SOCIALE.

INSTITUTIONS SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES. Dispositions spéciales relatives aux établissements privés. Autorisation de création, de transformation ou d'extension. Procédure. Demande de renseignements complémentaires par le préfet. Délai d'un mois prévu par l'article 29 du décret du 25 août 1976. Formalité à caractère substantiel. Existence. Conséquence. Absence de caractère interruptif du délai de 6 mois d'une demande de renseignements complémentaires présentée postérieurement au délai d'un mois imparti au préfet (1) (2).

[30 octobre. — Section. — 155137 — Epoux Czekaj. —

Mmes Pineau, rapp.; Maugé, c. du g.]

Requête de M. et Mme Richard Czekaj, qui demandent au Conseil d'Etat d'annuler le jugement du 2 novembre 1976 par lequel le tribunal administratif de Clermont-Ferrand a rejeté leur demande tendant :

1° à l'annulation pour excès de pouvoir, d'une part, de l'arrêté du 4 février 1992, par lequel le préfet de l'Allier a rejeté leur demande tendant à être autorisés à créer une maison de retraite avec section de cure médicalisée à Désertines, d'autre part, de la décision par laquelle ledit préfet a implicitement rejeté leur demande tendant à la publication de l'autorisation tacite dont ils étaient titulaires ;

2° à la condamnation de l'Etat à leur verser la somme de 6 000 F au titre des frais irrépétibles ;

Vu la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, modifiée par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986, le décret n° 76-838 du 25 août 1976 relatif aux commissions nationales et régionales des institutions sociales et médico-sociales et à la procédure d'examen des projets de création et d'extension des établissements énumérés à l'article 3 de la loi n° 75-535 du 30 juin 1975 ; le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales, modifiée par l'article 6 de la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 : — La création, la transformation et l'extension des établissements et — services énumérés à l'article 3 et qui sont gérés par des personnes physiques ou par

## Droit constitutionnel comparé

30 hrs.,  
Master en droit

Aperçu général du droit français  
- partim 2 -

### Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- CC, décision 469 DC du 26 mars 2003,
- CC, décision 505 DC du 19 novembre 2004,
- CC, décision 207 L du 23 novembre 2006,
- CC, proclamation du 1<sup>er</sup> juin 2005 relative aux résultats du référendum du 29 mai 2005.

### Jurisprudence du Conseil d'Etat

- CE (Ass.), arrêt *Fédération nationale des syndicats de police* du 24 novembre 1961.

Décision n° 2003-469 DC  
du 26 mars 2003

(Loi constitutionnelle  
relative à l'organisation décentralisée  
de la République)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 19 mars 2003 de la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, approuvée par le Parlement réuni en Congrès le 17 mars 2003, par Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, M. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Claire-Lise CAMPION, M. Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Gilbert CHABROUX, Michel CHARASSE, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Marcel DEBARGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Claude ESTIER, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. André LABARRÈRE, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, André LEJEUNE, Jacques MAHÉAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Marc MASSION, Gérard MIQUEL, Jean-Marc PASTOR, Daniel PERCHERON, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Roger RINCHET, Gérard ROUJAS, Claude SAUNIER, Michel SERGENT, Jean-Pierre SUEUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, Marcel VIDAL et Henri WEBER, sénateurs ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 61 et 89 ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 24 mars 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que la compétence du Conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par ces textes ;

2. Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et, lorsqu'elles lui sont déférées dans les conditions fixées par cet article, des lois ordinaires ; que le Conseil constitutionnel ne tient ni de l'article 61, ni de l'article 89, ni d'aucune autre disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle ;

3. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée, par laquelle les sénateurs requérants lui défèrent, aux fins d'appréciation de sa conformité à la Constitution, la révision de la Constitution relative à l'organisation décentralisée de la République approuvée par le Congrès le 17 mars 2003,

#### D É C I D E :

Article premier.- Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande susvisée.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 26 mars 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHELLET, de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.

Décision n° 2004-505 DC  
du 19 novembre 2004

(Traité établissant une Constitution  
pour l'Europe)

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Président de la République le 29 octobre 2004, en application de l'article 54 de la Constitution, de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe, signé à Rome le même jour, doit être précédée d'une révision de la Constitution ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son titre XV :  
« Des communautés européennes et de l'Union européenne » ;

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

Vu le traité instituant la Communauté européenne ;

Vu le traité sur l'Union européenne ;

Vu les autres engagements souscrits par la France et relatifs aux  
Communautés européennes et à l'Union européenne ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de  
l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu les décisions du Conseil constitutionnel n°s 2004-496 DC du  
10 juin 2004, 2004-497 DC du 1<sup>er</sup> juillet 2004, 2004-498 DC et  
2004-499 DC du 29 juillet 2004 ;

Vu l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme  
n° 4774/98 (affaire Leyla Sahin c. Turquie) du 29 juin 2004 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

- SUR LES NORMES DE RÉFÉRENCE APPLICABLES :

1. Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » ;

2. Considérant que, dans son article 3, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation » ; que l'article 3 de la Constitution de 1958 dispose, dans son premier alinéa, que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » ;

3. Considérant que le préambule de la Constitution de 1946 proclame, dans son quatorzième alinéa, que la République française se « conforme aux règles du droit public international » et, dans son quinzième alinéa, que « sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix » ;

4. Considérant que, dans son article 53, la Constitution de 1958 consacre, comme le faisait l'article 27 de la Constitution de 1946, l'existence de « traités ou accords relatifs à l'organisation internationale » ; que ces traités ou accords ne peuvent être ratifiés ou approuvés par le Président de la République qu'en vertu d'une loi ;

5. Considérant que la République française participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne dans les conditions prévues par le titre XV de la Constitution ; qu'en particulier, aux termes de son article 88-1 : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ;

6. Considérant que ces textes de valeur constitutionnelle permettent à la France de participer à la création et au développement d'une organisation européenne permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres ;

7. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution,



remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ;

8. Considérant que c'est au regard de ces principes qu'il revient au Conseil constitutionnel de procéder à l'examen du traité « établissant une Constitution pour l'Europe » signé à Rome le 29 octobre 2004, ainsi que de ses protocoles et annexes ; que sont toutefois soustraites au contrôle de conformité à la Constitution celles des stipulations du traité qui reprennent des engagements antérieurement souscrits par la France ;

- SUR LE PRINCIPE DE PRIMAUTÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE :

9. Considérant, en premier lieu, qu'il résulte des stipulations du traité soumis au Conseil constitutionnel, intitulé « Traité établissant une Constitution pour l'Europe », et notamment de celles relatives à son entrée en vigueur, à sa révision et à la possibilité de le dénoncer, qu'il conserve le caractère d'un traité international souscrit par les Etats signataires du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne ;

10. Considérant, en particulier, que n'appelle pas de remarque de constitutionnalité la dénomination de ce nouveau traité ; qu'en effet, il résulte notamment de son article I-5, relatif aux relations entre l'Union et les Etats membres, que cette dénomination est sans incidence sur l'existence de la Constitution française et sa place au sommet de l'ordre juridique interne ;

11. Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'Etats qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international ;

12. Considérant qu'aux termes de l'article I-1 du traité : « Inspirée par la volonté des citoyens et des Etats d'Europe de bâtir leur avenir commun, la présente Constitution établit l'Union européenne, à laquelle les Etats membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs. L'Union coordonne les politiques des Etats membres visant à atteindre ces objectifs et exerce sur le mode communautaire les

compétences qu'ils lui attribuent » ; qu'en vertu de l'article I-5, l'Union respecte l'identité nationale des Etats membres « inhérente à leurs structures fondamentales politiques et constitutionnelles » ; qu'aux termes de l'article I-6 : « La Constitution et le droit adopté par les institutions de l'Union, dans l'exercice des compétences qui sont attribuées à celle-ci, priment le droit des Etats membres » ; qu'il résulte d'une déclaration annexée au traité que cet article ne confère pas au principe de primauté une portée autre que celle qui était antérieurement la sienne ;

13. Considérant que, si l'article I-1 du traité substitue aux organisations établies par les traités antérieurs une organisation unique, l'Union européenne, dotée en vertu de l'article I-7 de la personnalité juridique, il ressort de l'ensemble des stipulations de ce traité, et notamment du rapprochement de ses articles I-5 et I-6, qu'il ne modifie ni la nature de l'Union européenne, ni la portée du principe de primauté du droit de l'Union telle qu'elle résulte, ainsi que l'a jugé le Conseil constitutionnel par ses décisions susvisées, de l'article 88-1 de la Constitution ; que, dès lors, l'article I-6 du traité soumis à l'examen du Conseil n'implique pas de révision de la Constitution ;

#### - SUR LA CHARTE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION :

14. Considérant qu'il y a lieu d'apprécier la conformité à la Constitution de la « Charte des droits fondamentaux de l'Union » qui constitue la deuxième partie du traité soumis au Conseil constitutionnel ;

15. Considérant, en premier lieu, qu'en vertu de l'article II-111 du traité et à l'exception de ses articles II-101 à II-104, lesquels ne concernent que les « institutions, organes et organismes de l'Union », la Charte s'adresse aux Etats membres « lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union » et « uniquement » dans ce cas ; qu'elle est sans incidence sur les compétences de l'Union ; qu'en vertu du paragraphe 5 de l'article II-112, elle comporte, à côté de « droits » directement invocables devant les juridictions, des « principes » qui constituent des objectifs ne pouvant être invoqués qu'à l'encontre des actes de portée générale relatifs à leur mise en œuvre ; qu'au nombre de tels « principes » figurent notamment le « droit d'accès aux prestations de sécurité sociale et aux services sociaux », le « droit de travailler », le « droit des personnes âgées à mener une vie digne et indépendante et à participer à la vie sociale et culturelle », le « principe du développement durable » et le « niveau élevé de protection des consommateurs » ;

16. Considérant, en deuxième lieu, que, conformément au paragraphe 4 de l'article II-112 du traité, dans la mesure où la Charte reconnaît des droits fondamentaux tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, « ces droits doivent être interprétés en harmonie avec lesdites traditions » ; que sont dès lors respectés les articles 1<sup>er</sup> à 3 de la Constitution qui s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ;

17. Considérant, en troisième lieu, qu'aux termes de son préambule, « la Charte sera interprétée par les juridictions de l'Union et des Etats membres en prenant dûment en considération les explications établies sous l'autorité du præsidium de la Convention qui a élaboré la Charte » ; que le paragraphe 7 de l'article II-112 du traité dispose également que : « Les explications élaborées en vue de guider l'interprétation de la Charte des droits fondamentaux sont dûment prises en considération par les juridictions de l'Union et des Etats membres » ;

18. Considérant, en particulier, que, si le premier paragraphe de l'article II-70 reconnaît le droit à chacun, individuellement ou collectivement, de manifester, par ses pratiques, sa conviction religieuse en public, les explications du præsidium précisent que le droit garanti par cet article a le même sens et la même portée que celui garanti par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'il se trouve sujet aux mêmes restrictions, tenant notamment à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé et de la morale publiques, ainsi qu'à la protection des droits et libertés d'autrui ; que l'article 9 de la Convention a été constamment appliqué par la Cour européenne des droits de l'homme, et en dernier lieu par sa décision susvisée, en harmonie avec la tradition constitutionnelle de chaque Etat membre ; que la Cour a ainsi pris acte de la valeur du principe de laïcité reconnu par plusieurs traditions constitutionnelles nationales et qu'elle laisse aux Etats une large marge d'appréciation pour définir les mesures les plus appropriées, compte tenu de leurs traditions nationales, afin de concilier la liberté de culte avec le principe de laïcité ; que, dans ces conditions, sont respectées les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution aux termes desquelles « la France est une République laïque », qui interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers ;

19. Considérant, par ailleurs, que le champ d'application de l'article II-107 du traité, relatif au droit au recours effectif et à un tribunal

impartial, est plus large que celui de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, puisqu'il ne concerne pas seulement les contestations relatives à des droits et obligations de caractère civil ou le bien-fondé d'une accusation en matière pénale ; qu'il résulte néanmoins des explications du præsidium que la publicité des audiences peut être soumise aux restrictions prévues à cet article de la Convention ; qu'ainsi, « l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice » ;

20. Considérant, en outre, que si, en vertu de l'article II-110, « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif », il résulte des termes mêmes de cet article, comme le confirment les explications du præsidium, que cette disposition concerne exclusivement le droit pénal et non les procédures administratives ou disciplinaires ; que, de plus, la référence à la notion d'identité d'infractions, et non à celle d'identité de faits, préserve la possibilité pour les juridictions françaises, dans le respect du principe de proportionnalité des peines, de réprimer les crimes et délits portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la nation prévus au titre premier du livre IV du code pénal, compte tenu des éléments constitutifs propres à ces infractions et des intérêts spécifiques en cause ;

21. Considérant, en quatrième lieu, que la clause générale de limitation énoncée au premier paragraphe de l'article II-112 prévoit : « Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui » ; que les explications du præsidium précisent que les « intérêts généraux reconnus par l'Union » s'entendent notamment des intérêts protégés par le premier paragraphe de l'article I-5, aux termes duquel l'Union respecte « les fonctions essentielles de l'Etat, notamment celles qui ont pour objet d'assurer son intégrité territoriale, de maintenir l'ordre public et de sauvegarder la sécurité nationale » ;

22. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que ni par le contenu de ses articles, ni par ses effets sur les conditions essentielles

d'exercice de la souveraineté nationale, la Charte n'appelle de révision de la Constitution ;

- SUR LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ RELATIVES AUX POLITIQUES ET AU FONCTIONNEMENT DE L'UNION :

23. Considérant qu'en vertu de l'article 88-2 de la Constitution, dans sa rédaction issue des révisions constitutionnelles des 25 juin 1992, 25 janvier 1999 et 25 mars 2003 : « Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, la France consent aux transferts de compétences nécessaires à l'établissement de l'Union économique et monétaire européenne. - Sous la même réserve et selon les modalités prévues par le Traité instituant la Communauté européenne, dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997, peuvent être consentis les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés. - La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris sur le fondement du Traité sur l'Union européenne » ;

24. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités mentionnés à l'article 88-2 ;

25. Considérant que le « principe de subsidiarité », énoncé par l'article I-11 du traité, implique que, dans les domaines ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, celle-ci n'intervienne que « si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les Etats membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » ; que, toutefois, la mise en œuvre de ce principe pourrait ne pas suffire à empêcher que les transferts de compétence autorisés par le traité revêtent une ampleur ou interviennent selon des modalités telles que puissent être affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ;

26. Considérant que, conformément à l'article I-34 du traité, sauf disposition contraire, la « loi européenne » et la « loi-cadre européenne », qui se substituent au « règlement communautaire » et à la « directive communautaire », seront adoptées, sur proposition de la seule Commission, conjointement par le Conseil des ministres, statuant à la majorité qualifiée

prévue à l'article I-25, et par le Parlement européen, selon la « procédure législative ordinaire » prévue à l'article III-396 ; que, sauf exception, relèveront désormais de cette procédure toutes les matières de la compétence de l'Union, notamment celles qui intéressent l'« espace de liberté, de sécurité et de justice » faisant l'objet du chapitre IV du titre III de la troisième partie du traité ;

. En ce qui concerne les transferts de compétence intervenant dans des matières nouvelles :

27. Considérant qu'appellent une révision de la Constitution les dispositions du traité qui transfèrent à l'Union européenne, et font relever de la « procédure législative ordinaire », des compétences inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale ; qu'il en est ainsi notamment de l'article III-265, dans le domaine du contrôle aux frontières, de l'article III-269, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile, et des articles III-270 et III-271, dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, pour celles des compétences mentionnées auxdits articles qui n'entrent dans les prévisions ni des articles 62 et 65 du traité instituant la Communauté européenne, ni des articles 31 et 34 du traité sur l'Union européenne ;

28. Considérant qu'appelle également une révision de la Constitution, eu égard à la portée que revêt une telle disposition pour l'exercice de la souveraineté nationale, l'article III-274, relatif à la création d'un Parquet européen, organe habilité à poursuivre les auteurs d'infractions portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union et à exercer devant les juridictions françaises l'action publique relative à ces infractions ;

. En ce qui concerne les modalités nouvelles d'exercice de compétences déjà transférées, applicables dès l'entrée en vigueur du traité :

29. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale mais relevant déjà des compétences de l'Union ou de la Communauté, modifie les règles de décision applicables, soit en substituant la règle de la majorité qualifiée à celle de l'unanimité au sein du Conseil, privant ainsi la France de tout pouvoir d'opposition, soit en conférant une fonction décisionnelle au Parlement européen, lequel n'est pas l'émanation de la souveraineté nationale, soit en privant la France de tout pouvoir propre d'initiative ;

30. Considérant, en conséquence, qu'appellent une révision de la Constitution, dès lors qu'ils font désormais dépendre les mesures en cause d'une décision du Conseil statuant à la majorité qualifiée, notamment les articles III-270 et III-271, en ce qu'ils se rapportent à des compétences déjà transférées dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale, les articles III-273 et III-276, qui concernent la structure, le fonctionnement, le domaine d'action et les tâches d'Eurojust et d'Europol, et le b) du paragraphe 2 de l'article III-300, relatif aux actions ou positions de l'Union décidées sur proposition du ministre des affaires étrangères de celle-ci ;

31. Considérant qu'il en va de même, en tant qu'ils confèrent une fonction décisionnelle au Parlement européen, notamment de l'article III-191, qui prévoit que la loi ou la loi-cadre européenne établit les mesures nécessaires à l'usage de l'euro, et du premier paragraphe de l'article III-419 qui, dans les matières intéressant l'espace de liberté, de sécurité et de justice, soumet désormais à l'approbation du Parlement européen l'instauration de toute « coopération renforcée » au sein de l'Union ;

32. Considérant qu'il en va également de même de l'article III-264, en ce qu'il substitue au pouvoir propre d'initiative dont dispose chaque Etat membre en vertu des traités antérieurs l'initiative conjointe d'un quart des Etats membres en vue de présenter un projet d'acte européen dans des matières relevant de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, comme celles mentionnées à l'article III-273 concernant Eurojust, et aux articles III-275 à III-277 relatifs à la coopération policière ;

. En ce qui concerne le passage à la majorité qualifiée en vertu d'une décision européenne ultérieure :

33. Considérant qu'appelle une révision de la Constitution toute disposition du traité, dénommée « clause passerelle » par ses négociateurs, qui, dans une matière inhérente à l'exercice de la souveraineté nationale, permet, même en subordonnant un tel changement à une décision unanime du Conseil européen ou du Conseil des ministres, de substituer un mode de décision majoritaire à la règle de l'unanimité au sein du Conseil des ministres ; qu'en effet, de telles modifications ne nécessiteront, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution ;

34. Considérant que tel est le cas en particulier des mesures relatives au droit de la famille ayant une incidence transfrontière prévues

par le paragraphe 3 de l'article III-269, des règles minimales relatives à la procédure pénale prévues par le d) du paragraphe 2 de l'article III-270, ainsi que des règles minimales relatives à la définition et à la répression des infractions dans des domaines de criminalité particulièrement grave revêtant une dimension transfrontière prévues par le troisième alinéa du premier paragraphe de l'article III-271 ; qu'il en va de même du paragraphe 7 de l'article I-40 et du paragraphe 3 de l'article III-300, qui permettent que des décisions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune, dont la portée n'est pas limitée par le traité, soient désormais prises par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, s'il en est décidé ainsi par le Conseil européen se prononçant à l'unanimité, mais sans ratification nationale ;

. En ce qui concerne les procédures de révision simplifiée prévues par les articles IV-444 et IV-445 du traité :

35. Considérant, d'une part, que, pour les raisons exposées ci-dessus, doit être également examinée la « clause passerelle » générale figurant à l'article IV-444, qui institue une procédure de « révision simplifiée » du traité ; que cet article permet au Conseil européen, par son premier paragraphe, d'autoriser le Conseil, sauf en matière de défense, à se prononcer à la majorité qualifiée dans un domaine ou dans un cas pour lesquels le traité requiert l'unanimité et, par son deuxième paragraphe, d'autoriser l'adoption de lois ou lois-cadres conformément à la procédure législative ordinaire chaque fois que la partie III prévoit une procédure législative spéciale ; qu'en l'absence de procédure nationale de ratification de nature à permettre un contrôle de constitutionnalité, ces dispositions appellent une révision de la Constitution nonobstant la faculté donnée à tout parlement national de s'opposer à leur mise en œuvre ;

36. Considérant, d'autre part, que l'article IV-445 institue une procédure de révision simplifiée concernant les politiques et actions internes de l'Union ; qu'il prévoit que, sur proposition d'un Etat membre, du Parlement européen ou de la Commission, le Conseil européen, statuant à l'unanimité, « peut adopter une décision européenne modifiant tout ou partie des dispositions de la partie III, titre III » relatives aux politiques et actions internes de l'Union ; qu'aux termes du second alinéa de son deuxième paragraphe, cette décision européenne n'entre en vigueur qu'après son approbation par les Etats membres « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » ; que cette référence aux règles constitutionnelles des Etats membres renvoie, dans le cas de la France, à l'autorisation législative prévue par l'article 53 de la Constitution ;



- SUR LES NOUVELLES PRÉROGATIVES RECONNUES AUX PARLEMENTS NATIONAUX DANS LE CADRE DE L'UNION :

37. Considérant que le traité soumis au Conseil constitutionnel accroît la participation des parlements nationaux aux activités de l'Union européenne ; qu'il leur reconnaît, à cet effet, de nouvelles prérogatives ; qu'il y a lieu d'apprécier si ces prérogatives peuvent être exercées dans le cadre des dispositions actuelles de la Constitution ;

38. Considérant, en premier lieu, que l'article IV-444 instaure, comme il a été dit, une procédure de révision simplifiée du traité ; qu'il prévoit la transmission aux parlements nationaux de toute initiative prise en ce sens et ajoute que : « En cas d'opposition d'un parlement national notifiée dans un délai de six mois après cette transmission, la décision européenne... n'est pas adoptée » ;

39. Considérant, en deuxième lieu, que le second alinéa du paragraphe 3 de l'article I-11 prévoit que les parlements nationaux veillent au respect du principe de subsidiarité par les institutions de l'Union conformément au protocole n° 2 ; qu'il résulte des articles 6 et 7 de celui-ci, combinés avec l'article 3 du protocole n° 1, qu'un parlement national ou, le cas échéant, chacune de ses chambres, pourra désormais, dans un délai de six semaines à compter de la date à laquelle lui est transmis un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité ; que le projet devra être réexaminé lorsque ces avis rassembleront un tiers des voix des parlements nationaux, ou un quart de ces voix dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale ou dans celui de la coopération policière ; qu'à cet effet, tout parlement national dispose de deux voix, chacune des chambres d'un parlement bicaméral disposant d'une voix ; qu'à l'issue de ce réexamen, l'organe dont le projet émane pourra décider de le maintenir, de le modifier ou de le retirer ;

40. Considérant, en troisième lieu, que l'article 8 du protocole n° 2 prévoit que la Cour de justice, compétente pour se prononcer sur les requêtes formées pour violation du principe de subsidiarité, pourra également examiner un recours transmis par un Etat membre « conformément à son ordre juridique au nom de son parlement national ou d'une chambre de celui-ci » ;

41. Considérant que le droit reconnu au Parlement français de s'opposer à une modification du traité selon le mode simplifié prévu par l'article IV-444 rend nécessaire une révision de la Constitution afin de permettre l'exercice de cette prérogative ; qu'il en va de même de la faculté qui lui est conférée, le cas échéant selon des procédures propres à chacune de ses deux chambres, d'émettre un avis motivé ou de former un recours devant la Cour de justice dans le cadre du contrôle du respect du principe de subsidiarité ;

- SUR LES AUTRES DISPOSITIONS DU TRAITÉ :

42. Considérant qu'aucune des autres dispositions du traité soumis au Conseil constitutionnel au titre de l'article 54 de la Constitution n'implique de révision de celle-ci ;

- SUR L'ENSEMBLE DU TRAITÉ :

43. Considérant que, pour les motifs ci-dessus énoncés, l'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe exige une révision de la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- L'autorisation de ratifier le traité établissant une Constitution pour l'Europe ne peut intervenir qu'après révision de la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Président de la République et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 19 novembre 2004, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER, M. Pierre STEINMETZ et Mme Simone VEIL.

Décision n° 2006-207 L  
du 23 novembre 2006

(Nature juridique  
de dispositions du code civil)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 20 novembre 2006, par le Premier ministre, dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la nature juridique des alinéas 7 et 12 de l'article 2428 du code civil, ainsi que des mots : « au treizième alinéa » figurant à son alinéa 16 ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution, notamment ses articles 34 et 37 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 24, 25 et 26 ;

Vu le code civil ;

Vu la loi n° 98-261 du 6 avril 1998 modifiée portant réforme de la réglementation comptable et adaptation du régime de la publicité foncière, notamment son article 11 ;

Vu l'ordonnance n° 2006-346 du 23 mars 2006 relative aux sûretés, notamment son article 14 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les dispositions de l'article 2428 du code civil soumises au Conseil constitutionnel sont issues de la loi du 6 avril 1998 susvisée ; que, déterminant le contenu du bordereau à déposer à la conservation des hypothèques pour l'inscription des privilèges et hypothèques, elles ne relèvent ni des « principes fondamentaux... du régime de la propriété, des droits réels » que l'article 34 de la Constitution réserve au domaine de la loi, ni d'aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans ce domaine ; que, par suite, elles ont le caractère réglementaire,

## DÉCIDE :

Article premier.- Les dispositions soumises au Conseil constitutionnel ont le caractère réglementaire.

Article 2.- La présente décision sera notifiée au Premier ministre et publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 23 novembre 2006, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER.

**Proclamation des résultats du référendum  
du 29 mai 2005**

*Proclamation en date du 1<sup>er</sup> juin 2005*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 modifiée sur le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République, notamment son article 20 ;

Vu le décret n° 92-770 du 6 août 1992 fixant les conditions d'application de la loi organique du 31 janvier 1976 susvisée au cas de vote des Français établis hors de France pour un référendum ;

Vu le décret n° 2005-218 du 9 mars 2005 décidant de soumettre un projet de loi au référendum ;

Vu le décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 portant organisation du référendum ;

Vu le décret n° 2005-238 du 17 mars 2005 relatif à la campagne en vue du référendum ;

Vu le code électoral en ses dispositions rendues applicables par les décrets susvisés ;

Vu le règlement applicable à la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les réclamations relatives aux opérations de référendum, arrêté le 5 octobre 1988 ;

Vu les décisions des 24 mars, 7 avril, 3, 19 et 25 mai 2005 par lesquelles le Conseil constitutionnel a statué sur des réclamations mettant en cause la légalité des décrets des 9 et 17 mars 2005 susvisés ;

Vu les procès-verbaux établis par les commissions de recensement, les procès-verbaux des opérations de vote portant mention des réclamations présentées par des électeurs et les pièces jointes, pour l'ensemble des départements ainsi que pour Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ;

Vu les résultats consignés dans le procès-verbal établi par la commission électorale instituée par l'article 5 de la loi organique n° 76-97 du 31 janvier 1976 ;

Vu les rapports des délégués du Conseil constitutionnel ;

Vu les autres pièces et documents portés à la connaissance du Conseil constitutionnel ;

Les rapporteurs ayant été entendus ;

Après avoir rejeté comme irrecevables les réclamations d'électeurs qui lui sont parvenues directement en méconnaissance de l'article 1<sup>er</sup> du règlement du 5 octobre 1988 susvisé et du premier alinéa de l'article 20 du décret n° 2005-237 du 17 mars 2005 ;

Après avoir examiné, parmi les réclamations portées par les électeurs aux procès-verbaux des opérations de vote, celles mettant en cause les opérations électorales dans leur ensemble, et conclu que les faits exposés, à les supposer établis, n'étaient de nature à porter atteinte ni à la régularité ni à la sincérité du scrutin ;

Après avoir statué sur les autres réclamations mentionnées dans ces procès-verbaux ;

Après avoir opéré diverses rectifications d'erreurs matérielles et procédé aux redressements qu'il a jugé nécessaires, ainsi qu'aux annulations énoncées ci-après ;

1. Considérant que, dans le bureau de vote de la commune de Chartèves (Aisne), dans les quatre bureaux de la commune de Lodève (Hérault), ainsi que dans le bureau n° 2 de la commune de Sinnamary (Guyane), dans lesquels respectivement 198, 3 257 et 98 suffrages ont été exprimés, le procès-verbal des opérations de vote n'était pas tenu à la disposition des électeurs afin qu'ils puissent, le cas échéant, y porter

mention de leur contestation comme le prévoit l'article 1<sup>er</sup> du règlement du 5 octobre 1988 susvisé ; que ces irrégularités se sont poursuivies en dépit des observations faites à ce sujet par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel ; que, devant ces méconnaissances délibérées d'une disposition destinée à assurer la sincérité du scrutin ainsi que le droit au recours, il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages exprimés dans ces bureaux de vote ;

2. Considérant que, dans le 1<sup>er</sup> bureau de vote de la commune de La Bernerie-en-Retz (Loire-Atlantique), dans lequel 754 suffrages ont été exprimés, de nombreux électeurs ont été autorisés à voter sans être passés par l'isoloir en violation de l'article L. 62 du code électoral ; que cette irrégularité s'est poursuivie en dépit des observations faites par le magistrat délégué du Conseil constitutionnel ; que, compte tenu de la persistance de ce bureau de vote à ne pas appliquer les dispositions du code électoral destinées à garantir le secret du vote, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure de s'assurer de la sincérité du scrutin ; que, par suite, il y a lieu d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans le bureau en cause ;

3. Considérant que, dans la commune de Montjoie-en-Couserans (Ariège), le président du bureau de vote n° 5, dans lequel 59 suffrages ont été exprimés, s'est opposé à ce que le magistrat délégué du Conseil constitutionnel, chargé de suivre sur place les opérations électorales, accomplisse la mission qui lui était impartie ; qu'en raison de cette entrave, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'exercer son contrôle ; qu'il y a lieu dès lors d'annuler l'ensemble des suffrages émis dans ce bureau de vote ;

4. Considérant que, dans l'unique bureau de vote de la commune de Hélette (Pyrénées-Atlantiques), dans lequel 358 suffrages ont été comptabilisés comme exprimés, les électeurs n'ont pas été invités à signer la liste d'émargement comme le prescrivent les dispositions du troisième alinéa de l'article L. 62-1 du code électoral ; que cette pratique irrégulière s'est poursuivie alors même que le magistrat délégué du Conseil constitutionnel avait invité le bureau de vote à la faire cesser ; que la méconnaissance délibérée d'une obligation qui a pour objet de permettre le contrôle des opérations électorales et d'assurer ainsi la sincérité du scrutin justifie l'annulation de l'ensemble des suffrages émis dans la commune ;

5. Considérant que, dans le 43<sup>ème</sup> bureau de vote de la commune de Saint-Pierre (La Réunion), dans lequel 573 suffrages ont été exprimés, les opérations de dépouillement des deux cents premiers bulletins ont été contestées au regard des dispositions de l'article L. 65 du code électoral ;

qu'en dépit de ces contestations, les bulletins en cause ont été immédiatement détruits ; qu'en conséquence, le Conseil constitutionnel n'est pas en mesure d'apprécier la régularité des opérations de dépouillement de ce bureau de vote ; que, dès lors, il y a lieu d'annuler les suffrages qui y ont été émis ;

6. Considérant que, compte tenu des rectifications et annulations opérées, les résultats du scrutin doivent être arrêtés conformément au tableau annexé à la présente décision de proclamation,

#### PROCLAME :

Le référendum du 29 mai 2005 sur le projet de loi autorisant la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe soumis au Peuple français a donné les résultats suivants :

Electeurs inscrits :	41 789 202
Votants :	28 988 300
Suffrages exprimés :	28 257 778
OUI :	12 808 270
NON :	15 449 508

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 30 mai, 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2005, où siégeaient : M. Pierre MAZEAUD, Président, MM. Jean-Claude COLLIARD et Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Mme Jacqueline de GUILLENCHMIDT, MM. Pierre JOXE et Jean-Louis PEZANT, Mme Dominique SCHNAPPER et M. Pierre STEINMETZ.



RECUEIL  
DES DÉCISIONS

DU CONSEIL D'ÉTAT

STATUANT AU CONTENTIEUX

DU  
TRIBUNAL DES CONFLITS

ET DES

JUGEMENTS  
DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

COLLECTION

LEBON, PANHARD, CHALVON-DEMERSAY

Fondée en 1881

Publié sous le haut patronage du  
CONSEIL D'ÉTAT

ANNÉE 1961

LIBRAIRIE SIREY  
22, Rue Soufflot, PARIS, V.

Sur la recevabilité du pourvoi : — **CONSEIL D'ÉTAT**, d'une part, qu'en imposant, par la circulaire attaquée, la passation de contrats distincts pour les classes primaires élémentaires annexées aux établissements d'enseignement privé de second degré, et en spécifiant qu'il s'agit de tenir compte de la suppression progressive des classes élémentaires des lycées et collèges effectuée en application de l'ordonnance du 3 mars 1945, de tels contrats ne doivent être passés que dans la mesure où les établissements d'enseignement privé du second degré comportent, en ce qui concerne les classes de cette nature, le ministre de l'Éducation nationale ne s'est pas borné à faire connaître l'interprétation qu'il convenait de donner, se bornant, des dispositions de la loi du 31 décembre 1959 sur les rapports entre l'État et les établissements d'enseignement privé et des décrets pris pour son application, mais a édicté des prescriptions nouvelles de caractère réglementaire pour l'application de ladite loi et desdits décrets ;

Cons., d'autre part, que ni la circonstance, invoquée par le ministre, selon laquelle les dispositions de la loi du 31 décembre 1959 ne reconnaissent pas aux établissements d'enseignement privé un droit à une prime quelconque d'aide de l'État, ni le fait que les établissements d'enseignement privé demeurent libres de ne pas passer de contrats avec l'État, ni le fait que les contrats ne portent pas nécessairement sur toutes les classes desdits établissements, ni, enfin, le fait que les dispositions contestées n'auraient pas pour effet de soumettre les maîtres de l'enseignement privé à des conditions de diplômes différentes de celles exigées par la législation applicable, ne permettent de déceler aux requérants tout intérêt à poursuivre l'annulation des dispositions contestées, qui leur font grief ;

Cons., enfin que, la circulaire attaquée ne s'étant pas bornée à reproduire les termes de circulaires antérieures, le ministre de l'Éducation nationale n'est pas fondé à se prévaloir de ce que les circulaires dont s'agit n'auraient pas été attaquées dans le délai du recours contentieux pour soutenir que la requête serait tardive ;

Cons. qu'il résulte de ce qui précède que la requête est recevable ;

Sur la légalité des dispositions attaquées : — Cons. qu'aucune disposition de la loi ni des décrets susmentionnés, non plus qu'aucune autre disposition de loi ou de règlement, n'a donné compétence au ministre de l'Éducation nationale d'édictier des prescriptions réglementaires de la nature de celles contenues dans les dispositions contestées ; que, dès lors, et sans qu'il soit besoin d'examiner les moyens de la requête, les requérants sont fondés à demander l'annulation des dispositions dont s'agit... (Annulation).

**ACTES LÉGISLATIFS ET ADMINISTRATIFS.**

**ACTES PARLEMENTAIRES. DÉCRETS EN EXÉCUTION DE LA LOI DU 4 FÉVRIER 1960.** — **ORDONNANCES** prises en application de l'article 33 de la Constitution de 1958. Loi d'habilitation du 4 février 1960. Pouvoir de gouvernement. Contrôle du juge.

**VALIDITÉ.** Validations législatives. Validations par ordonnances de l'article 38. Illégitimité. Compétences. Délégation. Transfert permanent de compétence du gouvernement par voie d'ordonnances, illégitimité.

**FONCTIONNAIRES ET AGENTS PUBLICS.**

**SIXTEUR.** Ouvriers. Obligations prises en application de la loi du 4 février 1960.

[24 novembre. — Assemblée plénière. — 52.262. *Fédération nationale*

*des syndicats de police.* —

MM. Thierry, rapp. ; Jouvin, c. et p. ; M. Lyon-Caen, rap.).

Requêtes de la Fédération nationale des syndicats de police de France et d'Outre-mer, agissant pour le compte de son secrétaire général en exercice, tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de l'ordonnance du 18 août 1960 modifiant la loi du 23 septembre 1948 relative au statut spécial des personnels de police, en tant qu'elle détermine les règles d'attribution des affectés des personnels de police de la Sûreté nationale, qu'elle valide les décisions aux commissions administratives paritaires et qu'elle proroge le mandat de leurs membres ;

Vu la constitution du 4 octobre 1958 ; la loi du 23 septembre 1948 et l'ordonnance du 4 février 1959 ; la loi du 4 février 1960 ; l'ordonnance du 31 juillet 1945 et le décret du 30 septembre 1958 ; la loi du 4 août 1956 ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre les dispositions de l'article 1<sup>er</sup>

de l'ordonnance du 18 août 1960 modifiant les articles 2 et 3 de la loi du 23 septembre 1948 ;

Sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de la requête : — **CONSEIL D'ÉTAT** en ce qui concerne l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 - la loi fixe... les règles concernant... les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État ; que si la loi du 4 février 1960 habilite le gouvernement à prendre, pendant un délai limité, des mesures comprises normalement dans le domaine de la loi et nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre, et, par conséquent, à fixer par ordonnance prise en vertu de l'article 38 de la Constitution, les garanties fondamentales reconnues aux personnels de police de la Sûreté nationale, les dispositions attaquées de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 18 août 1960, loin de déterminer ces garanties, donnent au gouvernement tout pouvoir de régler par décrets en Conseil d'État le statut de ces personnels, les dispositions de l'ordonnance du 4 février 1960 portant statut général des fonctionnaires ne demeurant applicables à ceux-ci que dans la mesure où le gouvernement aura choisi de n'y pas déroger ; qu'il émet que l'article 1<sup>er</sup> a pour effet de transférer au gouvernement d'une manière permanente le pouvoir de définir les garanties fondamentales accordées aux personnels de police de la Sûreté nationale ; qu'en conséquence la détermination requérante est fondée à soutenir que ledit article viole l'article 34 de la Constitution et à en demander pour ce motif l'annulation ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'article 2 de l'ordonnance du 18 août 1960 et contre l'article 2 du même article, en tant qu'il proroge le mandat des membres des commissions administratives paritaires : — Cons. qu'un suspensif pour une durée limitée la procédure de l'élection aux commissions administratives paritaires et en prorogeant, en conséquence, le mandat des membres en fonction desdites commissions, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2 de l'ordonnance attaquée n'est pas étranger au champ d'application de la loi du 4 février 1960 autorisant le gouvernement à prendre, par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'État, à la pacification et à l'administration de l'Algérie ;

Cons. que la décision du Conseil d'État statuant au contentieux en date du 20 janvier 1960, annulant pour excès de pouvoir les dispositions réglementant le mode de scrutin applicable auxdites élections, n'a pas, par elle-même, entraîné l'annulation des élections faites selon ce mode de scrutin ; que l'article 2 précité ne fixe pas le régime électoral des commissions administratives paritaires ; que par suite la félicitation requérante n'est pas fondée à soutenir que ledit article méconnaît l'autorité de la chose jugée par la décision susrapportée ;

Cons. que le détournement de pouvoir allégué n'est pas établi ;

En ce qui concerne les conclusions dirigées contre l'article 2 de l'article 2, en tant qu'il valide les élections aux commissions administratives paritaires : — Cons. qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 2 - la composition des commissions administratives paritaires de la Sûreté nationale sera, jusqu'à la date prévue à l'alinéa précédent, celle qui résulte de l'application de l'arrêté interministériel du 14 mars 1959 ; que celle disposition, ainsi qu'il ressort d'ailleurs des pièces versées au dossier, a pour objet et pour effet de valider les élections des représentants du personnel auxdites commissions ; que si, comme il a été allégué, l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 4 février 1960 autorisait le Gouvernement à prescrire par ordonnance pendant un délai limité des mesures qui sont normalement du domaine de la loi, il ne lui confère pas le pouvoir de soustraire certains actes administratifs à tout contrôle juridictionnel en prononçant la validation ; qu'il émet que la détermination requérante est fondée à demander l'annulation de l'alinéa 2 de l'article 2 de l'ordonnance du 18 août 1960, en tant qu'il valide les élections aux commissions administratives paritaires... (Annulation des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 18 août 1960, modifiant les articles 2 et 3 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 23 septembre 1948 et de l'alinéa 2 de l'article 2 de ladite ordonnance, en tant qu'il valide les élections aux commissions administratives paritaires opérées en application de l'arrêté interministériel du 14 mars 1959 ; rejet du surplus.)

## Droit constitutionnel comparé

30 hrs.,  
Master en droit

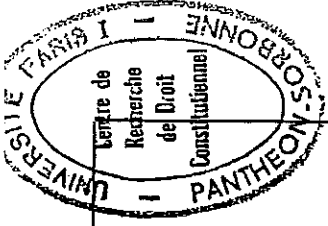
Aperçu général du droit français  
- partim 3 -

### Jurisprudence du Conseil constitutionnel

- CC, décision 54 DC du 15 janvier 1975,
- CC, décision 392 DC du 7 novembre 1997.

### Doctrines

- G. DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Presses universitaires de France, 2006, 258-270 et 280-282,
- C. BEHRENDT, *Le juge constitutionnel, un législateur-cadre positif*, Bruxelles et Paris, Bruylant et LGDJ, 2006, 219-227.



**RECUEIL DES DÉCISIONS**

DU

**CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

1975

*Publié sous le haut patronage du Conseil constitutionnel*

Décision n° 74-54 DC du 15 janvier 1975

*Examen de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Saisi le 20 décembre 1974 par MM. Jean FOYER, Marc LAURIOL, Hervé LAUDRIN, Emmanuel HAMEL, Paul CALLAUD, Charles BIGNON, Joseph-Henri MAUJOUAN du CASSET, Jean CHAMSON, Henri de GASTINES, Lucien RICHARD, Albert LUCIEN, Léon DARNIS, Alexandre BOLO, M<sup>me</sup> Yvonne STEPHAN, MM. Pierre EAS, Maurice LICOT, Pierre de BÉNOUVILLE, Julien SCHVARTZ, M<sup>me</sup> Nicole de HAUTECLOCQUE, MM. Robert WAGNER, Gérard DELAUNE, Gabriel de FOULPIQUET, Gaston GIRARD, Augustin CHAUVET, Henri CULLERMIN, Paul RIVIÈRE, Gérard CHASSECUET, Marcel HOFFER, René QUENTIER, René RADIUS, Pierre NOAL, Claude GERRET, Jacques FOUCHER, Bertrand DENIS, Charles DEPRES, André PICQUOT, Jean GRIMAUD, Jean BICHAU, Romain BUFFET, Édouard FRÉDÉRIC-DUPONT, Jean CHASSAGNE, Michel JACQUET, Albert BROCHARD, Isidore RENOUDAR, Émile DURAND, André BRUCEROLLE, Xavier HAMELIN, Jean SEITLINGER, Louis JOANNE, Henri DUVILLARD, Pierre CORNET, Marcel PUJOI, Auguste DAMETTE, Roland BOUDET, Jean-Marie DAILLET, Jacques MÉDESCIN, Henri BLARY, Charles CEYNAC, Maurice CORNETTE, Roger CORNÈZE, René BLAS, André GLOU, Pierre BURON, Paul BOUDON, Paul VAUCLAIR, Jean-Paul PALEWSKI, Maurice SCHNEBELLEN, Albert EHM, Maurice DOUSSET, Maurice PAPON, Pierre CODERROY, Frédéric DUCOUJON, Émile BIZET, Pierre MAUZEN, Pierre-Charles KRIEGER, Yves Le CABELLEC, Jean CRENN, Pierre WESER, Rémy MONTAGNE, Loïc BOUVARD et, le 30 décembre 1974, par M. Raymond RÉTHORÉ, députés à l'Assemblée nationale, dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution, du texte de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement;

Vu les observations produites à l'appui de cette saisine;

Vu la Constitution, et notamment son préambule;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment le chapitre II du titre II de ladite ordonnance;

Oùï le rapporteur en son rapport;

Considérant que l'article 61 de la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement, mais lui donne seulement compétence pour se prononcer sur la conformité à la Constitution des lois déférées à son examen;

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article 55 de la Constitution :  
« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publi-

(Rec. 1975)

cation, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »;

Considérant que, si ces dispositions confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivirent ni n'impliquent que le respect de ce principe doit être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution prévu à l'article 61 de celle-ci;

Considérant, en effet, que les décisions prises en application de l'article 61 de la Constitution revêtent un caractère absolu et définitif, ainsi qu'il résulte de l'article 62 qui fait obstacle à la promulgation et à la mise en application de toute disposition déclarée inconstitutionnelle; qu'au contraire, la supériorité des traités sur les lois, dont le principe est posé à l'article 55 précité, présente un caractère à la fois relatif et contingent, tenant, d'une part, à ce qu'elle est limitée au champ d'application du traité et, d'autre part, à ce qu'elle est subordonnée à une condition de réciprocité dont la réalisation peut varier selon le comportement du ou des États signataires du traité et le moment où doit s'apprécier le respect de cette condition;

Considérant qu'une loi contraire à un traité ne serait pas, pour autant, contraire à la Constitution;

Considérant qu'ainsi le contrôle du respect du principe énoncé à l'article 55 de la Constitution ne saurait s'exercer dans le cadre de l'examen prévu à l'article 61, en raison de la différence de nature de ces deux contrôles;

Considérant que, dans ces conditions, 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;

Considérant, en second lieu, que la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse respecte la liberté des personnes appelées à recourir ou à participer à une interruption de grossesse, qu'il s'agisse d'une situation de détresse ou d'un motif thérapeutique; que, dès lors, elle ne porte pas atteinte au principe de liberté posé à l'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen;

Considérant que la loi déferée au Conseil constitutionnel n'admet qu'il soit porté atteinte au principe du respect de tout être humain dès le commencement de la vie, rappelé dans son article 1<sup>er</sup>, qu'en cas de nécessité et selon les conditions et limitations qu'elle définit;

Considérant qu'aucune des dérogations prévues par cette loi n'est, en l'état, contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ni ne méconnaît le principe énoncé dans le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, selon lequel la nation garantit à l'enfant la protection de la santé, non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte;

Considérant, en conséquence, que la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse ne contredit pas les textes auxquels la Constitution du 4 octobre 1958 fait référence dans son préambule non plus qu'aucun des articles de la Constitution;

#### DÉCIDE :

ARTICLE PREMIER. — Les dispositions de la loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse, déferée au Conseil constitutionnel, ne sont pas contraires à la Constitution.

ARTICLE 2. — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans ses séances des 14 et 15 janvier 1975.

Recueil des décisions  
du  
CONSEIL  
CONSTITUTIONNEL

1997

*Publié sous le haut patronage du Conseil constitutionnel*

Décision n° 97-392 DC du 7 novembre 1997

*Loi portant réforme du service national*

CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ.  
CHAMP D'APPLICATION DU CONTRÔLE DE CONFORMITÉ À LA CONSTITUTION. Incompétence du Conseil constitutionnel. Loi promulguée non encore publiée (cons. 2 et 3).

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 29 octobre 1997, par MM. Serge VINCON, Xavier de VILLEPIN, Michel ALLONCLE, Henri BELCOUR, Jean BERNARD, Roger BESSE, Jean BIZET, Gérard BRAUN, Mme Paulette BRISEPIERRE, MM. Jean-Patrick COURTOIS, Désiré DEBAVELAERE, Jean-Paul DELEVOYE, Alain DUFAUT, Gérard FAYOLLE, Hilaire FLANDRE, Philippe FRANÇOIS, Yann GAILLARD, Philippe de GAULLE, Patrice GELARD, Alain GERARD, François GERBAUD, Daniel GOULET, Alain GOURNAC, Emmanuel HAMEL, Roger HUSSON, André JOURDAIN, Lucien LANIER, Jacques LEGENDRE, Jean-François LE GRAND, Guy LEMAIRE, Maurice LOMBARD, Pierre MARTIN, Paul MASSON, Paul d'ORNANO, Soséfo Makapé PAPILO, Alain PEYREFITTE, Alain FLUCHEZ, Victor REUX, Roger RUGAUDIERE, Michel RUFIN, Jean-Pierre SCHOSTECK, Martial TAUGOURDEAU, René TRÉGOUET, Alain VASSELE, Denis BADRÉ, Michel BÉCOT, Claude BELOT, Didier BOROIRA, Jean-Pierre CANTEGRIL, André ÉGU, Rémi HERMENT, Daniel HOEFEL, Jean HUCHON, Jean-Jacques HYEST, Pierre LAGOURGUE, Edouard LE JEUNE, Jacques MACHET, Kieber MALECOT, Louis MERCIER, Louis MOINARD, Jean POURCHET et Michel SOUPLET, sénateurs, de la conformité à la Constitution de la loi portant réforme du service national ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

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

Vu les observations du Gouvernement enregistrées le 30 octobre 1997 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Constitution : « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée » ; qu'aux termes du deuxième alinéa de l'article 61 : « ... les lois peuvent être déferées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs » ;

2. Considérant qu'une loi promulguée, même non encore publiée, ne peut être déferée au Conseil constitutionnel en application des dispositions précitées ;

3. Considérant que la loi portant réforme du service national a été définitivement adoptée par le Parlement le 21 octobre 1997 ; qu'elle a été transmise au



7 novembre 1997

Gouvernement le même jour ; que le Président de la République a signé le 28 octobre 1997 l'acte portant promulgation de cette loi ; que, par lettre du 29 octobre 1997, enregistrée le même jour au secrétariat général du Conseil constitutionnel, ce dernier a été saisi par plus de soixante sénateurs de ladite loi ;

4. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la loi portant réforme du service national a été déférée au Conseil constitutionnel après sa promulgation ; que, dès lors, il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de connaître de la demande susvisée ;

#### D E C I D E :

*Article premier* — Le Conseil constitutionnel n'a pas compétence pour statuer sur la demande susvisée en date du 29 octobre 1997 tendant à l'appréciation de la conformité à la Constitution de la loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national.

*Article 2* — La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 7 novembre 1997, où siégeaient : MM. Roland DUMAS, Président, Georges ABADIE, Michel AMELLER, Jean CABANNES, Yves GUENA, Alain LANCELOT, Mme Noëlle LENOIR et M. Jacques ROBERT.

THÉMIS

DROIT

SOUS LA DIRECTION DE  
CATHERINE LABRUSSE-RIOU  
*Professeur à l'Université de Paris I*

et  
DIDIER TRUCHET  
*Professeur à l'Université de Paris II*

---

GUILLAUME DRAGO

*Professeur à l'Université Panthéon-Assas - Paris II  
Doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique de Rouen*

*Contentieux  
constitutionnel  
français*

2<sup>e</sup> édition refondue  
(2006)



---

PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

THÉMIS

COLLECTION FONDÉE PAR MAURICE DUVERGER

de 1958, comme les autres, contient des éléments « programmatiques » (M. Duverger) susceptibles de former aisément des normes de droit constitutionnel substantiel, des droits fondamentaux servant au contrôle de fond de constitutionnalité mais contient aussi des éléments « procéduraux », qui s'adressent aux pouvoirs publics constitutionnels pour déterminer leurs compétences, fixer leurs rapports respectifs, définir les procédures de formation des normes, à commencer par celles du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire. Il y a donc toujours deux constitutions en une : une « programmatique » et une « procédurale ».

La Constitution de 1958 n'échappe pas à cette règle. La majeure partie des règles qu'elle contient concerne les pouvoirs publics constitutionnels pour déterminer leurs compétences et leurs rapports. Ainsi, la Constitution traite tour à tour des différents pouvoirs, président de la République (titre II), Gouvernement (titre III), Parlement (titre IV), de l'autorité judiciaire (titre VIII), ainsi que des relations entre eux (exemple du titre V : Des rapports du Parlement avec le Gouvernement).

À l'inverse, on peut dresser aisément la liste des articles traitant explicitement des droits fondamentaux de valeur constitutionnelle : souveraineté nationale (art. 3), caractère indivisible, laïque, démocratique et social de la République (art. 1<sup>er</sup>), égalité devant la loi de tous les citoyens (art. 1<sup>er</sup>), respect de toutes les croyances (art. 3), liberté de formation et d'activité des partis et groupements politiques (art. 4), indépendance de la magistrature et inamovibilité des magistrats du siège (art. 64), liberté individuelle et interdiction de toute détention arbitraire (art. 66), libre administration des collectivités territoriales (art. 72) droit au maintien du statut personnel pour les citoyens n'ayant pas le statut civil de droit commun (art. 75).

298. — *Compétence des organes constitutionnels et droits fondamentaux.* Mais s'en tenir à cette seule distinction entre éléments institutionnels et droits fondamentaux au sein de la Constitution relève d'une présentation réductrice. La jurisprudence du Conseil constitutionnel montre justement que la défense de certaines prérogatives des organes constitutionnels est au cœur de la défense des droits fondamentaux.

Lorsque, par exemple, le Conseil utilise le principe de libre administration des collectivités territoriales (art. 72), il se fait le défenseur des libertés locales contre le pouvoir réglementaire et au profit des administrés c'est-à-dire des citoyens (n° 82-137 DC, 25 février 1982, *Rec.*, 38).

## I / Le contenu du bloc de constitutionnalité

### A | LA CONSTITUTION

297. — *Constitution de 1958.* L'intégralité du texte de la Constitution du 4 octobre 1958 forme une norme de référence du contrôle de constitutionnalité. C'est d'abord à ce texte que se réfère le Conseil constitutionnel lorsqu'il exerce le contrôle de conformité des normes subordonnées. Mais ce principe étant posé, il convient immédiatement de remarquer que certaines parties de la Constitution forment une base de référence au contrôle, de façon assez évidente, alors que d'autres règles contenues dans la Constitution portent peu sur l'exercice du contrôle. C'est que, selon la distinction classique, la Constitution

Lorsque le Conseil exerce le contrôle de la compétence du législateur au regard des compétences qui lui sont données par l'article 34 de la Constitution, il défend les prérogatives mêmes du Parlement contre les atteintes qu'il organise et admet parfois lui-même, préservant ainsi les compétences de la loi à l'égard du pouvoir réglementaire moins facilement susceptible de contrôle immédiat (par exemple : n° 83-162 DC, 19 et 20 juillet 1983, *Rec.*, 49). La jurisprudence relative aux « garanties légales des exigences constitutionnelles » (l'expression est utilisée la première fois dans la décision n° 86-210 DC du 29 juillet 1986, *Régime juridique de la presse* (*Rec.*, 110) ; sur ce concept : A. Vidal-Naquet, *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles » dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, thèse, Paris II, 2004) est significative de cette volonté du Conseil constitutionnel de préserver la compétence du législateur tout en l'adaptant aux exigences de la Constitution.

Enfin, lorsque le Conseil rappelle le principe de la nécessaire continuité de l'État et de la vie nationale (n° 79-111 DC, 30 décembre 1979, *Rec.*, 39), celle des services publics (n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, *Rec.*, 33), lorsqu'il énonce le principe d'égalité devant la commande publique (n° 2003-473 DC, 26 juin 2003, *Rec.*, 382, § 18) il défend aussi le citoyen en préservant les fonctions de l'État.

L'intégration de l'ensemble de la Constitution dans le bloc de constitutionnalité ne pose donc pas de véritable problème. Bien différente est la question de l'intégration éventuelle des engagements internationaux dans les normes de référence du contrôle de constitutionnalité. Cette question fait l'objet d'un traitement spécifique, compte tenu de sa complexité (v. *infra*, chap. IV : « Contrôle de constitutionnalité et normes supranationales »).

#### B I L E P R É A M B U L E D E 1 9 4 6

299. — *Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946*. En proclamant l'attachement du peuple français aux « droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale » tels que définis par la Déclaration de 1789 « confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » (Préambule de 1958, al. 1<sup>er</sup>), la Constitution établit une filiation avec ces textes antérieurs et les intègre en tant que source de l'ordre juridique de la V<sup>e</sup> République.

La question a pu être posée de savoir si les seules dispositions du Préambule clairement intégrées à la Constitution de 1958 étaient seule-

ment celles relatives aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale, selon une lecture assez littérale du texte (F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1997, n° 166 ; R. Pelloux, *Mél. Basdevant*, Paris, Pédone, 1960, p. 389). En réalité, la jurisprudence du Conseil a très tôt répondu par la négative en faisant référence dans sa décision *Liberté d'association* de 1971 (n° 71-44 DC, préc.) à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, la liberté d'association, qui ne relève pas, à l'évidence, de l'exercice de la souveraineté nationale. Quant à la référence aux droits de l'homme faite dans le Préambule de 1958, elle est tellement générale qu'elle englobe la totalité des droits inscrits tant dans le Préambule de 1946 que dans la Déclaration de 1789.

#### 1 / Le contenu du Préambule

300. — *Contenu du Préambule de 1946*. Le contenu du Préambule de 1946 est fortement marqué par les conceptions philosophiques et sociales de l'après-guerre, celles d'un renouveau des droits et libertés et de la création de droits nouveaux, à caractère social, que l'on veut énoncer solennellement, sans d'ailleurs leur reconnaître à l'époque une valeur explicitement constitutionnelle.

Ainsi, on y trouve affirmés l'égalité de l'homme et de la femme (al. 3), le droit d'asile (al. 4), le droit à l'emploi (al. 5), le droit de grève (al. 7), le droit d'adhérer à un syndicat et le principe de la représentation syndicale (al. 6 et 8), les principes et conditions des nationalisations (al. 9), les droits au développement de l'individu et de la famille, leur protection en matière de santé, de sécurité matérielle et de protection sociale minimum (al. 10 et 11), les principes d'égalité et de solidarité devant les charges résultant de calamités nationales (al. 12), la garantie d'un égal accès à l'instruction et à la culture et le devoir pour l'État d'organiser un enseignement à tous les degrés (al. 13), enfin, plusieurs alinéas correspondant aux obligations internationales de la France, tant sur le plan des relations extérieures que dans les relations avec les pays associés et les anciennes colonies (al. 14 à 18).

Il est évident que le Préambule est un texte de compromis qui ne rejette pas les principes de 1789 mais qui est fortement daté et marqué par le processus constitutionnel de 1946 qui avait conduit le peuple français à rejeter un précédent projet constitutionnel en mai 1946, comportant une Déclaration des droits beaucoup plus radicale et à vocation plus générale encore.

La référence faite au Préambule par le Conseil constitutionnel, à partir de 1970-1971, montre que le Conseil en a fait une utilisation mesurée, le conciliant avec les textes de 1789 (par exemple pour ce qui est du droit de propriété et du principe des nationalisations : n° 81-132 DC, 16 janvier 1982, *Rec.*, 18) ainsi qu'avec le texte même de la Constitution.

- Sur le processus d'adoption du Préambule : G. Conac, *Le Préambule de la Constitution de 1946. Une genèse difficile, un itinéraire imprévu*, in G. Conac, X. Prétot, C. Teboul (dir.), *Le Préambule de la Constitution de 1946. Histoire, analyse et commentaires*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2001, p. 1 ; les contributions de B. Mercuzot et G. Guglielmi, in CURAPP, *Le Préambule de la Constitution de 1946. Antinomies juridiques et contradictions politiques*, Paris, PUF, 1996, p. 37 et 51.

Pour une liste de l'utilisation des alinéas du Préambule par le Conseil constitutionnel : F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel op. cit.*, n° 166 ; *GDCC*, n° 24 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2002, p. 266).

## 2/ Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République

301. — *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.* Le Préambule de 1946 fait référence aux droits et libertés de l'homme et du citoyen « consacrés par la Déclaration de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ». On sait que cette catégorie de principes a donné lieu pendant un temps à des interprétations divergentes, à des critiques parfois assez dures (« principes à tout faire » selon la qualification un temps employée par L. Favoreu, *RDP*, 1979, « principes à géométrie variable, au contenu élastique et aux effets aléatoires » selon D. Loschak, *Pouvoirs*, n° 13, 1980, p. 35 et s., spéc. p. 37) et que la clarification de leur définition est venue tant de la doctrine que de la jurisprudence même du Conseil constitutionnel.

302. — *Définition des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.* On peut aujourd'hui clairement les définir en reprenant la formulation proposée par le doyen Favoreu. Ce sont « des normes de valeur constitutionnelle dont l'existence est constatée par le Conseil constitutionnel, à partir de textes législatifs pris sous les trois premières Républiques » (Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, in B. Mathieu et M. Verpeaux (dir.), *La Répu-*

*blique en droit français*, Paris, Economica, 1996, p. 232). On est donc en présence d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République quand un certain nombre de conditions cumulatives sont remplies.

Il doit d'abord s'agir de lois adoptées sous un régime républicain, strictement entendu, c'est-à-dire excluant tout autre régime constitutionnel (en particulier le régime impérial et le régime de Vichy), le Conseil constitutionnel employant l'expression « législation républicaine » (n° 88-244 DC, 20 juillet 1988, *Loi d'amnistie*, *Rec.*, 119, § 12).

Il doit ensuite s'agir de lois adoptées avant l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946 (n° 88-244 DC, préc.), considérant que le concept de principe fondamental reconnu par les lois de la République, lorsqu'il a été inscrit dans le Préambule de 1946, ne concernait pas des lois futures (*v. infra*, section 2, § 1, L'évolution des normes de référence, pour une critique de ce critère, n° 319).

Le troisième critère qui permet de reconnaître un principe fondamental reconnu par les lois de la République est que la législation considérée doit être constante, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas avoir connu de loi contraire rompant la continuité de ce principe législatif. Si une seule loi vient contre ce principe, interrompant cette tradition législative, le principe ne peut être reconnu (n° 88-244 DC, préc., § 12 ; n° 89-254 DC, 4 juillet 1989, *Rec.*, 41, § 13). De plus le contenu doit être clairement et complètement inscrit dans la loi et non dans une disposition législative qui ne fait que renvoyer à une disposition réglementaire la fixation de sa définition (n° 96-386 DC, 30 décembre 1996, *Rec.*, 154). Il faut ajouter que la reconnaissance d'un principe fondamental au sein d'une loi n'imprime pas le caractère de principe fondamental reconnu par les lois de la République à l'ensemble du texte mais seulement à la disposition qui contient le principe. Il n'y a pas d'effet de contagion à l'ensemble du texte de loi.

Enfin, une seule loi devrait suffire pour qu'un principe fondamental soit reconnu (n° 77-87 DC, 23 novembre 1977, *Rec.*, 42, à propos de la liberté d'enseignement tiré d'un article de la loi de finances du 31 mars 1931), ce qui pose le problème de la cohérence avec les autres principes, en particulier celui de la constance dans la législation.

Quant au contenu du principe fondamental, à son champ d'application, il est nécessaire qu'il présente un certain degré de généralité pour être reconnu (n° 93-321 DC, 20 juillet 1993, *Rec.*, 196 ; n° 94-343/344 DC, 27 juillet 1994, *Rec.*, 100) et que la règle qu'il contient revête une certaine importance, touchant les libertés fondamentales, la souveraineté nationale, les principes d'organisation des

pouvoirs publics (en ce sens, les propos de J.-É. Schoettl, *AJDA*, 1999, p. 219).

303. — *Compétence exclusive du Conseil constitutionnel pour déterminer un principe fondamental reconnu par les lois de la République*. Enfin, il est évident que le Conseil constitutionnel est seul compétent, en tant que juge, pour énoncer un principe fondamental reconnu par les lois de la République, règle de valeur constitutionnelle, parce qu'il est sous la V<sup>e</sup> République le seul organe constitutionnellement compétent pour énoncer des normes de valeur constitutionnelle par la voie juridictionnelle. On doit donc considérer avec réserve le « principe fondamental reconnu par les lois de la République » énoncé par le Conseil d'État selon lequel l'État doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique (CE, Ass., 3 juillet 1996, *Mousa Koué*, *RFDA*, 1996, p. 870, concl. J.-M. Delarue et notes L. Favoreu, P. Gaia, H. Labayle, commentaire P. Delvolvé; *LPA*, n° 156, 27 décembre 1996, note G. Guiheux).

La liste des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République peut être aujourd'hui facilement dressée, même si certains principes ne sont pas unanimement reconnus, en tant que norme de valeur constitutionnelle (B. Genevois, *RFDA*, 1987, p. 292 pour les principes relatifs à la juridiction administrative) :

- liberté d'association (n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, préc.) ;
- droits de la défense (n° 76-70 DC, 2 décembre 1976, *Rec.*, 39) ;
- liberté individuelle (n° 77-75 DC, 12 janvier 1977, *Rec.*, 33) ;
- liberté d'enseignement (n° 77-87 DC, 23 novembre 1977, *Rec.*, 42), incluse la liberté de l'enseignement supérieur (n° 99-414 DC, 8 juillet 1999, *Rec.*, 92) ;
- liberté de conscience (n° 77-87 DC, préc.) ;
- indépendance de la juridiction administrative (n° 80-119 DC, 22 juillet 1980, *Rec.*, 49) ;
- indépendance des professeurs d'université (n° 83-165 DC, 20 janvier 1984, *Rec.*, 30) ;
- compétence de la juridiction administrative en matière de contentieux des actes de puissance publique (n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, *Rec.*, 8) ;
- compétence de l'autorité judiciaire en matière d'atteintes à la propriété immobilière privée (n° 89-256 DC, 25 juillet 1989, *Rec.*, 53) ;
- existence d'une justice spécialisée pour les mineurs (n° 2002-461 DC, 29 août 2002, *Rec.*, 204 ; n° 2003-467 DC, 13 mars 2003, *Rec.*, 211 ; n° 2004-492 DC, 2 mars 2004, *Rec.*, 66).

304. — *Débats sur les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*. La difficulté pour le Conseil constitutionnel consiste à « découvrir » un principe fondamental reconnu par les lois de la République sans d'abord céder à la tentation des saisissants qui souhaitent le voir en reconnaître beaucoup plus, comme en témoignent de nombreuses saisines. Mais la difficulté consiste aussi à reconnaître un principe sans que celui-ci vienne contredire une norme de valeur constitutionnelle déjà existante, en considérant les différences conceptuelles considérables qui existent entre les normes issues de la Déclaration de 1789, celles tirées du Préambule de 1946 et les normes incluses dans la Constitution de 1958. Les possibilités de contradiction sont suffisamment importantes pour justifier la prudence extrême du Conseil dans l'énoncé de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (sur ces possibles contradictions : D. Rousseau, *Le Conseil constitutionnel et le Préambule de 1946*, *Rev. adm.*, 1997, p. 160). Une autre difficulté majeure est celle de l'absence de prévisibilité dans l'énoncé de nouveaux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, laissant au seul Conseil constitutionnel la maîtrise de la recherche et de la définition d'une source constitutionnelle. Si l'on approuve l'existence de ce monopole, on peut s'interroger sur la cohérence de la méthode de recherche lorsque, par exemple, la liberté individuelle, d'abord qualifiée de principe fondamental, est ensuite rattachée à l'article 66 de la Constitution, ou lorsque le Conseil intègre l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante (n° 2002-461 DC) alors que la valeur juridique et l'intégration de ce texte dans un régime formellement républicain peuvent donner lieu à discussion (pour l'expression d'un doute concernant ces principes : M. Verpeaux, *Les Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont-ils encore un avenir ?*, *D.*, 2004, p. 1537). V. aussi *infra*, n° 319.

### 3 / Les principes particulièrement nécessaires à notre temps

305. — *Principes particulièrement nécessaires à notre temps*. L'expression « principes particulièrement nécessaires à notre temps » est expressément employée par le Préambule de 1946. Après avoir rappelé sa filiation avec 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, le texte du Préambule de 1946 énonce :

« Il [le peuple français] proclame, en outre, comme particulièrement nécessaires à notre temps, les principes politiques, économiques et sociaux ci-après » (suit le reste du Préambule).

Le Conseil constitutionnel fait de ces principes un emploi mesuré, en ce sens qu'il leur reconnaît bien valeur constitutionnelle mais que leur utilisation jurisprudentielle n'en donne pas une interprétation extensive, mais centrée sur la loi à laquelle le Conseil applique le principe (v. les applications du Préambule par le Conseil : GDCC, n° 22, § 37). Les cas d'inconstitutionnalité fondés sur le Préambule restent rares (n° 79-105 DC, 25 juillet 1979, Rec., 33 ; n° 87-230 DC, 28 juillet 1987, Rec., 48 ; droit de grève ; n° 89-269 DC, 22 janvier 1990, Rec., 33 : principe d'égalité entre Français et étrangers, engagements internationaux de la France ; n° 93-325 DC, 13 août 1993, Rec., 224 : droit d'asile). Là encore, l'ajustement de ces principes avec les autres droits constitutionnels pose des problèmes de conciliation (v. *infra*, n° 321 et s.).

C | LA DÉCLARATION DE 1789

306. — *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789*. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 constitue le troisième élément du bloc de constitutionnalité après le texte même de la Constitution de 1958 et le Préambule de la Constitution de 1946. La question de la valeur juridique de la Déclaration, sujet récurrent sous les Républiques précédentes et dans la doctrine classique, a été réglée d'un coup par la décision du Conseil constitutionnel du 27 décembre 1973, *Taxation d'office* (n° 73-51 DC, Rec., 25), qui déclare contraire à la Constitution une disposition d'une loi de finances qui

« porte atteinte au principe de l'égalité devant la loi contenu dans la Déclaration des droits de l'homme de 1789 et solennellement réaffirmé par le Préambule de la Constitution » (§ 2).

L'intégration de la Déclaration de 1789 dans les normes de référence du contrôle de constitutionnalité a permis au Conseil de développer une jurisprudence très abondante et très riche en contenu, faisant certains principes : principe d'égalité (art. 1<sup>er</sup> et 6 ; cf. F. Mélin-Soucramanian, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, préf. G. Vedel, Economica-FUAM, 1997), principe général de liberté, de sûreté, défense de la propriété (art. 2 et 4), de la légalité des délits et des peines, de la non-rétroactivité (art. 7 et 8), présomption d'innocence (art. 9), liberté d'opinion et de communication

Les principes particulièrement nécessaires à notre temps sont donc les principes explicitement énoncés dans le Préambule de 1946 et qui s'ajoutent à ceux de la Déclaration de 1789. Ils sont souvent qualifiés de « droits-créances » en ce sens qu'ils créent des droits dont le citoyen peut réclamer à l'État le respect, sinon la réalisation. Ils présentent un caractère social plus marqué que ceux de la Déclaration de 1789, bien qu'il ne faille pas exagérer cette différence. En réalité, les principes particulièrement nécessaires à notre temps sont ceux du contenu même du Préambule (v. énoncé *supra*, n° 300) mais on les identifie plus particulièrement en les distinguant des principes précédemment énoncés en 1789, c'est-à-dire en soulignant leur caractère social. Ainsi en est-il pour l'égalité entre les hommes et les femmes (al. 3), pour les principes de non-discrimination dans le travail (al. 5), de liberté syndicale (al. 6), pour le droit de grève (al. 7), pour le principe de participation des travailleurs (al. 8), les principes de nationalisation (al. 9), ou encore la protection de la santé et les conditions nécessaires au développement de la famille (al. 11 et 10), et l'organisation de l'enseignement par l'État (al. 13). On peut aussi distinguer dans ces principes ceux qui ont un caractère plus politique, le principe du droit d'asile (al. 4), l'engagement de se conformer aux règles du droit international (al. 14), l'acceptation de limites apportées à la souveraineté par des engagements internationaux, sous réserve de réciprocité (al. 15), principes qui concernent surtout les relations internationales de la France. L'alinéa 16 traite des relations de la France avec les peuples d'outre-mer, selon un principe d'égalité de droits et de devoirs. Il est certes lié aux circonstances de l'après-guerre mais pourrait être utilisé aujourd'hui comme une application du principe d'égalité au droit de l'outre-mer, pour lutter par exemple contre un certain communautarisme. L'alinéa 17 fait référence à l'Union française et n'a plus d'objet.

La première référence à ces principes du Préambule de 1946 est faite dans la décision du 15 janvier 1975, *Interruption volontaire de grossesse* (n° 74-54 DC, Rec., 19 ; GDCC, n° 22), en réponse à la saisine qui soutenait que le texte de loi portait atteinte à la protection de la santé due à la mère et à l'enfant. Le Conseil répond en faisant référence explicitement à cette garantie et plus généralement à l'ensemble du Préambule :

« Considérant qu'aucune des dérogations prévues par cette loi n'est, en l'état, contraire à l'un des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ni ne méconnaît le principe énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946, selon lequel la nation garantit à l'enfant la protection de la santé, non plus qu'aucune des autres dispositions ayant valeur constitutionnelle édictées par le même texte » (§ 10).

des pensées et des opinions (art. 10 et 11), égalité devant l'impôt et les charges publiques (art. 13 et 14), droit de propriété (art. 17 ; v. une liste des décisions faisant référence aux articles de la Déclaration : *GDCC*, n° 20, § 20). On notera le recours plus fréquent à l'article 16 sur la garantie des droits appliqué à de nombreux domaines. Par exemple : principe du procès équitable garanti par l'article 16 (n° 2004-510 DC, 20 janvier 2005, § 9), séparation des pouvoirs et droit au recours juridictionnel effectif découlant de ce même article (n° 2005-509 DC, 13 janvier 2005, § 32 et 33).

C'est l'ensemble de la Déclaration qui a valeur constitutionnelle, contrairement à ce qu'on avait pu croire un moment (L. Philip, La valeur juridique de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel, *Mél. P. Kayser*, t. II, Aix, Marseille, PUAM, 1979, p. 317).

#### D I L A C H A R T E D E L'ENVIRONNEMENT DE 2004

307. — *Charte de l'environnement de 2004*. La Charte de l'environnement de 2004, entrée en vigueur par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 (*JO*, 2 mars) constitue, avec la Déclaration de 1789 et le Préambule de 1946, le troisième texte de valeur constitutionnelle servant de norme de référence au contrôle de constitutionnalité en plus du texte même de la Constitution. Cela ressort clairement du Préambule de la Constitution de 1958 complété par la révision de 2005 et qui dit ainsi que

« le peuple français proclame son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004 ».

Cette formulation indique bien l'inscription de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité, à la suite des textes de 1789 et 1946, marquant la volonté d'une continuité constitutionnelle, d'une même valeur reconnue à ces trois textes, comme si les droits environnementaux formaient une nouvelle génération de droits fondamentaux constitutionnels, faisant suite aux droits individuels et politiques de 1789 et aux droits principalement sociaux et économiques de 1946.

Se présentant sous la forme d'un préambule en forme de considérant et dix articles, la Charte de l'environnement inscrit dans le bloc de

constitutionnalité des droits et devoirs de l'homme dans le domaine environnemental, selon une idée générale qui est celle de la protection de l'environnement. Au titre des droits, la Charte énonce que chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé (art. 1<sup>er</sup>), énonce un droit à l'information en matière de décision publique ayant une incidence sur l'environnement (art. 7). Au titre des devoirs, la Charte énonce des devoirs généraux pour le citoyen comme pour les autorités publiques : devoir général de prendre part à la préservation de l'environnement (art. 2), devoir de prévenir les atteintes potentielles à celui-ci (art. 3), devoir de réparation des dommages causés à l'environnement (art. 4), devoir de promotion d'un développement durable par les autorités publiques (art. 6), éducation et formation à l'environnement (art. 8), recherche et innovation doivent contribuer à la préservation et la mise en valeur de l'environnement (art. 9) ; enfin, énoncé du principe de précaution s'imposant aux autorités publiques (art. 5) ainsi que le rappel que les principes de la Charte doivent inspirer l'action européenne et internationale de la France (art. 10).

La révision constitutionnelle ajoute également une compétence à celles données au législateur par l'article 34 en précisant que la loi détermine les principes fondamentaux de « la préservation de l'environnement ».

L'utilisation de la Charte de l'environnement en tant que norme de référence du contrôle de constitutionnalité a été presque immédiate puisque des requérants ont soutenu devant le Conseil que le traité établissant une Constitution pour l'Europe et donc le projet de loi autorisant sa ratification étaient contraires à l'article 5 de la Charte. Le Conseil a répondu qu'« en tout état de cause, le traité... n'est pas contraire à la Charte de l'environnement de 2004 » (C. const., 24 mars 2005, *Hauchemaître et Meyer*), la question étant d'ailleurs moins celle de fond de la compatibilité du traité avec la Charte de l'environnement, d'où l'économie de moyens qui se traduit par l'expression « en tout état de cause », que la contestation d'un traité à l'occasion de celle d'un acte préparatoire au référendum. Un mois après, le Conseil constitutionnel a répondu à l'argument selon lequel les dispositions de la loi sur le Registre international français, en matière maritime, seraient contraires à l'article 6 de la Charte (développement durable concilié avec le développement économique et social), qu'« il appartient au législateur de déterminer, dans le respect du principe de conciliation posé par ces dispositions, les modalités de sa mise en œuvre », et qu'en l'espèce il n'y avait pas de violation de l'article 6 de la Charte



(n° 2005-514 DC, 28 avril 2005). En matière de politique énergétique, le Conseil n'a pas admis d'atteinte au même article 6 de la Charte (n° 2005-516 DC, 7 juillet 2005, § 25).

En toute hypothèse, l'inscription de la Charte de l'environnement dans la Constitution produit deux-effets principaux. Elle élargit considérablement le bloc de constitutionnalité, par la généralité des principes inscrits dans la Charte, et ouvre des perspectives nouvelles au contrôle exercé ainsi qu'aux requérants. Elle constitutionnalise une branche du droit avec tous les effets que cela comporte : « cristallisation » de principes et de règles au plus haut niveau de la hiérarchie des normes, rehaussement des exigences juridiques dans ce domaine, question de la compatibilité avec les normes internationales, nombreuses dans le domaine de l'environnement, dont on peut se demander si l'inscription dans la Constitution ne sera pas le signe d'une crispation de principes français dans un droit international évolutif. Là encore, le Conseil constitutionnel ne pourra pas éviter la question de la compatibilité de la Constitution avec les normes internationales.

damentaux reconnus par les lois de la République dans la mesure où la continuité républicaine ouvre la porte à une évolution de ces principes par l'utilisation de la définition du champ d'application de la loi par les Constitutions républicaines depuis la III<sup>e</sup> République.

Certes, le Conseil constitutionnel a écarté explicitement toute assimilation entre principe fondamental reconnu par les lois de la République et tradition républicaine en déclarant que

« la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République » (n° 88-244 DC, 20 juillet 1988, *Rec.*, 119, § 11).

On peut cependant se poser la question de savoir si le concept de principe fondamental reconnu par les lois de la République est un concept définitivement « fermé » et s'il n'est pas susceptible d'évolution. Certes le Constituant de 1946 a eu une vision nécessairement rétrospective de ces principes. On admet que c'est en tout cas l'expression du droit positif, tel que le Conseil constitutionnel le modèle au fil de sa jurisprudence. On pense cependant que le concept même de principe fondamental reconnu par les lois de la République ne saurait être enfermé dans un laps de temps qui serait clos par l'énoncé du concept dans le Préambule de 1946. La législation comme la Constitution sont « vivantes » (au sens où la doctrine italienne parle du « droit vivant »), et on ne voit pas pourquoi le Conseil constitutionnel, qui procède bien à une lecture actualisée de la Déclaration de 1789 ou du Préambule de 1946, ne pourrait pas procéder à la formulation actuelle d'un principe fondamental, d'abord à la lumière de la législation des trois premières Républiques comme il le fait déjà, mais en montrant également la continuité avec la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> Républiques. Certes, en cette matière mouvante, le Conseil montre le chemin par une jurisprudence prudente et mesurée qui ne cède pas aux tentations offertes par des saisines qui voient de nombreux principes fondamentaux dans la succession des lois républicaines.

Par exemple : refus du Conseil de reconnaître un principe fondamental reconnu par les lois de la République dans le principe dit « de faveur » en matière d'accords collectifs du travail : n° 2002-465 DC, 13 janvier 2003, *Rec.*, 43 ; n° 2004-494 DC, 29 avril 2004, *Rec.*, 91, alors même que le Conseil reconnaît à ce principe une valeur de principe fondamental du droit du travail dont il appartient au législateur de déterminer le contenu et la portée (même décision).

Mais on pense que le cadre de la législation républicaine, en particulier le champ de compétence donné au législateur, aujourd'hui dans l'article 34 de la Constitution, autrefois dans la loi du 17 août 1948 ou

#### B | L'ÉVOLUTION DES PRINCIPES FONDAMENTAUX RECONNUS PAR LES LOIS DE LA RÉPUBLIQUE

319. — *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : catégorie figée ou vivante ?* Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République constituent-ils une catégorie figée en 1946 ? Faut-il considérer que des principes constitutionnels soumis à l'interprétation du juge ne peuvent pas bénéficier du pouvoir créateur du juge ? La question peut être posée à propos des principes fon-

dans celle du 11 juillet 1953, permettent de limiter le champ de la recherche de principes fondamentaux reconnus par les lois de la République dans cette compétence définie par la « tradition constitutionnelle républicaine » qui réserve à la loi un certain nombre de matières, fixant ainsi par avance le champ du possible au Conseil constitutionnel pour définir un principe fondamental reconnu par les lois de la République. Bien entendu, les autres critères de reconnaissance devraient être conservés. Serait ainsi apportée la preuve d'une remarquable continuité constitutionnelle, d'une Constitution vivante puisant ses racines dans la législation d'hier.

S'y rajoute un argument de texte, défendu par M. Luchaire (*Cours constitutionnelles et droits fondamentaux*, Economica-FUAM, 1982, p. 72), selon lequel on pourrait considérer que le Préambule de 1958, en incorporant celui de 1946, a en quelque sorte incorporé les lois de la IV<sup>e</sup> République parmi celles pouvant contenir des principes fondamentaux de valeur constitutionnelle.

Sur la notion de tradition républicaine : Joseph-Barthélemy et P. Duez, *Traité de droit constitutionnel*, 1933, rééd., Paris, Economica, 1985, p. 777 ; B. Stirn, *La tradition républicaine dans la jurisprudence du Conseil d'État*, in *La République en droit français*, op. cit., p. 213 ; *Id.*, commentaire de l'avis du Conseil d'État du 6 février 1953, in *Grands avis du Conseil d'État*, Paris, Dalloz ; J. Tréneau, *La réserve de loi. Compétence législative et Constitution*, Economica-FUAM, 1997, spéc. p. 210 et s. ; O. Rudelle, *La tradition républicaine*, *Pouvoirs*, n° 42, 1987, *La tradition politique*, p. 31 ; C. Vinbert, *La tradition républicaine en droit public français*, Paris, LODE, 1992. Sur le lien entre tradition constitutionnelle républicaine et principes fondamentaux reconnus par les lois de la République : G. Drago, chronique de justice constitutionnelle, *Justices*, n° 5, 1997, p. 241 ; v. dans le même sens H. Roussillon, *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Connaissance du droit », 5<sup>e</sup> éd., 2004, p. 57.

V. aussi : M. Verpeaux, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ou les principes énoncés dans les lois des Républiques ?*, *LPA*, 1993, n° 84 et n° 85 ; *Id.*, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République ont-ils encore un avenir ?*, *D.*, 2004, p. 1537.

Christian BEHRENDT

MAGISTER JURIS (OXFORD)

DOCTEUR EN DROIT (UNIVERSITÉ DE PARIS I PANTHÉON-SORBONNE)

CHARGÉ DE RECHERCHES AU FONDS NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (BELGIQUE)

# LE JUGE CONSTITUTIONNEL, UN LÉGISLATEUR-CADRE POSITIF

Une analyse comparative en droit français,  
belge et allemand

*Préface de*

OTTO PFERSMANN

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ DE PARIS I PANTHÉON-SORBONNE

*Avant-propos de*

JEAN-CLAUDE SCHOLSEM

PROFESSEUR ORDINAIRE À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE

*Prix de thèse 2005 du Conseil constitutionnel*

**BRUYLANT**  
BRUXELLES

**L.G.D.J.**  
PARIS

2006

170. — Nous l'avons dit, la technique atypique dont il s'agit ici de présenter les traits essentiels constitue une spécificité française. Elle concerne un mécanisme constitutionnel bien connu, à savoir le recours aux ordonnances prévu par l'article 38 de la Constitution (29). La technique des ordonnances est simple : le législateur

(29) Extérieur à l'interférence.

(27) Nous profitons de l'occasion pour remercier le professeur Bertrand MARINU de nous avoir rendu attentif à cet aspect de nos recherches.

(28) Ce qui n'exclut pas qu'elles puissent être d'un intérêt pour la science politique ou pour la sociologie des institutions.

(29) Sur la technique des ordonnances en général, voy. notamment, par ordre chronologique, L. FAVOREU, « Ordonnances ou règlements d'administration publique I (la destinée singulière des ordonnances de l'article 38 de la Constitution) », *RFDA*, 1967, 686-698, B. MARINU, « Les rôles respectifs du Parlement, du Président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édition des ordonnances de l'article 38 », *RFDA*, 1987, 700-722, F. LUCHAIRE, Commentaires de l'article 38 de la Constitution, in : F. LUCHAIRE et G. COSNAC (dir.), *La constitution de la république française, ouvrage précité* (1987), 795-799, D. MAUS, *Le Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, PUF, Collection « Que sais-je ? » (n° 2217), 1990, 96-98, L. FAVOREU, « Principes généraux du droit et ordonnances non ratifiées », *RFDA*, 1996, 1111-1113, et « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français », *RFDC*, 1997, 713-726, C. BOYER-MÉNÉTRIER, « Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution : une place ambiguë dans la hiérarchie des normes », *RFDA*, 1998, 924-941, E. ZOLLNER, *Droit constitutionnel, ouvrage précité* (1999), 488-469, D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République, ouvrage précité* (1999), 739-751, L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel, ouvrage précité* (2000), 794-802, Ch. DRUASCH et al., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 4<sup>e</sup> édition, Paris, Economica, 2001, 927-934, et J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 18<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2002, 596-599, ainsi que les thèses de R. MAUROUX, *L'Ordonnance en droit public français contemporain*, thèse (Grenoble, 1967), Lyon, AGEI, 1967, 688 pages, H. PIALANTO, *La pratique des ordonnances de l'article 38 sous la Cinquième République*, thèse (Poitiers, 1987), non publiée, 420 pages dactylographiées, J.-P. RIST, *L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 et son utilisation*, thèse

accorde une habilitation de production normative au Pouvoir réglementaire, en l'autorisant à modifier par des normes réglementaires la législation en vigueur. L'habilitation ainsi conférée est limitée à une certaine période et concerne une matière déterminée. À la fin de la période prévue, les modifications effectuées sont en principe ratifiées (30) par le Pouvoir législatif.

Mais quel rapport la technique des ordonnances, normes réglementaires, peut-elle entretenir avec le problème de l'interférence dans l'activité normative du législateur ? À bien y regarder, la technique des ordonnances peut donner lieu à de nombreuses interférences du juge constitutionnel dans l'activité normative du législateur. Il ne faut en effet pas perdre de vue que pour chaque recours aux ordonnances, l'adoption d'une loi d'habilitation est nécessaire, loi dont les dispositions peuvent être soumises au contrôle du Conseil constitutionnel. D'un point de vue formel, cette loi ne se distingue pas des autres normes législatives qui peuvent lui être soumises en application de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution. Dans la mesure où les interférences émisses lors de la vérification de cette loi épousent le moule classique des lignes directrices, ce n'est pas ici l'endroit pour les commenter ; elles ont été intégrées dans la liste générale présentée plus haut (31).

Le législateur est en outre amené à intervenir une seconde fois, pour ratifier les ordonnances édictées sur base de la loi d'habilitation. En procédant de la sorte, le législateur s'approprie le contenu des normes produites par le Pouvoir réglementaire. À ce titre, la loi de ratification peut elle aussi faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité par le Conseil constitutionnel et donner lieu à des interférences dans l'activité normative du législateur (32).

171. — Mais ce n'est pas cet aspect-là de la technique des ordonnances qui nous intéresse dans le cadre de la présente section. En effet, si l'interférence est dès l'abord adressée au législateur, elle est,

(Paris 11, 1987), non publiée, 698 pages dactylographiques, C. BOYER-MÉZANTIER, *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, thèse (Aix-en-Provence, 1991), Aix-en-Provence et Paris, PUAM et Economica, 1986, 416 pages.

(30) Terme employé par la Constitution.

(31) Voy. *supra*, n° 151.

(32) Le Conseil constitutionnel a en effet accepté de vérifier la constitutionnalité des lois de ratification. Voy. notamment CC, décisions 169 DC du 28 mai 1983, 170 DC du 4 juin 1984 et 608 DC du 2 décembre 2004 (spécialement considérants 11 à 13). Cette liste n'est pas exhaustive. — Voy. par ailleurs GD, n° 38, *Observations*, par. 8.

du point de vue de son destinataire, parfaitement classique et aucun changement de destinataire ne pourra être observé. Car depuis la naissance de l'interférence jusqu'à sa mise en œuvre, ce sera le législateur qui sera mentionné comme l'organe auquel l'habilitation à produire une norme est conférée. Or, nous sommes à la recherche d'interférences qui ne sont *justement pas* adressées au législateur dans un premier temps mais qui s'adressent à lui seulement dans un *second temps*, suite à la survenance d'un élément étranger. Passons donc aux manifestations concrètes de cette technique atypique.

172. — En été 1986, le Parlement accorde au second gouvernement CHIRAC (33) deux habilitations à légiférer par ordonnances, pour réaliser pendant un délai de six mois un certain nombre de réformes (34). Parmi celles-ci il convient tout particulièrement d'épingler la (re-)privatisation des entreprises qui avaient été nationalisées par les gouvernements socialistes au début des années 1980 et la modification des circonscriptions pour les élections législatives (35). Les deux lois d'habilitation en question prévoient que les projets de lois de ratification doivent être déposés avant la fin de l'année 1986 (36).

Après le vote au Parlement, l'opposition parlementaire défère les deux lois au Conseil constitutionnel. La Haute instance les déclare conformes dans ses décisions 207 DC (37) et 208 DC (38) mais émet de nombreuses interdictions à l'attention du Pouvoir réglementaire, chargé d'élaborer les futures ordonnances. Le professeur Jean GICQUEL relève à cet égard que :

« [Le Conseil constitutionnel (...)] s'est livré, les 25 et 26 juin et les 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986, à un strict contrôle, à la limite de la réécriture. Dans son allant,

(33) Gouvernement en fonction du 20 mars 1986 au 30 avril 1988. On n'oubliera pas de rappeler que Jacques CHIRAC avait déjà exercé la fonction de Premier ministre douze ans plus tôt, de 1974 à 1976.

(34) D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 1989, 748.

(35) On signalera à l'attention du lecteur non français que

« [Je querelle sur les modes de scrutin est traditionnelle en France sous la V<sup>e</sup> République. Le général de Gaulle n'ayant pas accepté la proposition de M. Debré visant à inscrire le mode de scrutin dans la Constitution, il suffit d'une loi ordinaire pour changer le mode de scrutin. Seul le nombre de députés est fixé par une loi organique plus difficile à modifier qu'une loi ordinaire. » En l'occurrence, le gouvernement CHIRAC tend à modifier la législation électorale ... à peine vieille d'un an, adoptée le 10 juillet 1985 par le gouvernement FABRUS (GD, n° 40, *Observations*, par. 1).

(36) D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, ouvrage précité, 748.

(37) Des 25 et 26 juin 1986, GD, n° 39 (*Privatisations*).

(38) Des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986, GD, n° 40 (*Déconspage décoloré*).

le Conseil n'a pas hésité, selon la démarche injonctive des arrêtés de règlement de jadis, à préjuger de la teneur des futures ordonnances, de manière à encadrer l'activité normative du Gouvernement, au moment où celui-ci donnait le sentiment de se soustraire à son magistère. (39)

Nous voudrions brièvement illustrer la démarche du Conseil. Dans sa décision 207 DC relative à la loi « autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social » (40), les juges de la rue de Montpensier relèvent :

« [C]onsidérant que l'article 4 de la loi prévoit, dans son deuxième alinéa, que les transferts [c'est-à-dire les reprivatisations d'entreprises] seront effectués par le Gouvernement conformément aux règles définies par les ordonnances mentionnées à l'article 5; que l'article 5 de la loi prévoit que, par voie d'ordonnance, seront fixées les règles d'évaluation des entreprises et la détermination des prix d'offre, ce qui interdit de transférer les entreprises visées à l'article 4 de la loi lorsque le prix auquel elles pourraient être cédées serait inférieur à leur valeur réelle; qu'il résulte des travaux préparatoires que le Gouvernement s'est engagé à faire procéder à des évaluations par des experts indépendants et à ne pas céder les entreprises visées à l'article 4 de la loi à un prix inférieur à leur valeur; que les garanties qui doivent préserver l'indépendance nationale résultent également des ordonnances prévues par l'article 5 de la loi; (...)

Considérant, de même, que les dispositions de l'article 5 auxquelles renvoie le deuxième alinéa de l'article 4 doivent se comprendre comme imposant au Gouvernement de prendre par voie d'ordonnance des dispositions selon lesquelles l'évaluation de la valeur des entreprises à transférer sera faite par des experts compétents totalement indépendants des acquéreurs éventuels; qu'elle sera conduite selon les méthodes objectives couramment pratiquées en matière de cession totale ou partielle d'actifs de sociétés en tenant compte, selon une pondération appropriée à chaque cas, de la valeur boursière des titres de la valeur des actifs des bénéfices réalisés de l'existence des filiales et des perspectives d'avenir; que, de même, l'ordonnance devra interdire le transfert dans le cas où le prix proposé par les acquéreurs ne serait pas supérieur ou au moins égal à cette évaluation; que le choix des acquéreurs ne devra procéder d'aucun privilège; que l'indépendance nationale devra être préservée; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution; (...)

Considérant que l'article 7 de la loi présentement examinée dispose : « [Paragraphe] I - (...) [Paragraphe] II - Les opérations ayant pour effet de réaliser un transfert du secteur public au secteur privé de propriétés d'entreprises autres que celles mentionnées au paragraphe I ci-dessus, sont soumises à l'approbation de l'autorité administrative, dans les conditions fixées par les ordonnances mentionnées à l'article 5. (...) »; (...)

(39) J. GIGOURL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, ouvrage précité*, 508. C'est nous qui soulignons, à l'exception du mot « réorientés », souligné par l'auteur.

(40) Qui deviendra la loi n° 86-793 du 2 juillet 1980 autorisant le gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social, JO, 3 juillet.

Considérant que (...) les dispositions de l'article 7 de la loi présentement examinée ne sont pas contraires à la Constitution; que, cependant, pour être conforme aux exigences de l'article 34 de la Constitution (...) l'ordonnance prévue au paragraphe II de l'article 7 devra, non seulement respecter les prescriptions précédemment énoncées relatives aux conditions de transfert mais également comporter des dispositions qui, d'une part, tiendront compte de l'incidence sur le prix du transfert des charges qui demeureront pour le secteur public après la cession et, d'autre part, seront de nature à garantir un contrôle effectif de la régularité et de la finalité des transferts selon des procédures et par des autorités appropriées; qu'en outre, pour les transferts qui concernent des entreprises dans lesquelles des collectivités territoriales ont des intérêts, les dispositions dont il s'agit devront respecter le principe de libre administration de ces collectivités posé par l'article 72 de la Constitution; qu'enfin, devront être respectées les dispositions du neuvième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 relatives à la nationalisation des entreprises dont l'exploitation présente les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait. (41)

Une semaine plus tard, on peut lire dans la décision 208 DC, rendue à propos de la loi « relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales » (42) :

« Considérant que l'article 6 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel est ainsi rédigé : « [Alinéa 1<sup>er</sup>] : Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à établir par ordonnance le tableau n° 1 annexé au code électoral. [Alinéa 2] : Le nombre des circonscriptions créées dans chaque département est fixé par le tableau annexé à la présente loi. [Alinéa 3] : Sauf en ce qui concerne les départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu. En outre, à l'exception des circonscriptions qui seront créées dans les villes de Paris, Lyon et Marseille et dans les départements comprenant un ou des cantons non constitués par un territoire continu, ou dont la population, au recensement général de la population de 1982, est supérieure à 40.000 habitants, la délimitation des circonscriptions respecte les limites cantonales. [Alinéa 4] : Les écarts de population entre les circonscriptions ont pour objet de permettre la prise en compte d'impératifs d'intérêt général; en aucun cas la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département. » (...)

Considérant que si, en elles-mêmes, les exceptions apportées au principe de l'égalité du suffrage ne procèdent pas, pour chacune d'elles, d'une erreur manifeste d'appréciation, elles pourraient par leur cumul aboutir à créer des situa-

(41) CC, décision 207 DC des 25 et 26 juin 1980, considérants 59, 61, 70 et 79. C'est nous qui soulignons.

(42) Qui deviendra la loi n° 86-225 du 11 juillet relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales, JO, 12 juillet.

tions où ce principe serait méconnu; qu'en conséquence, les dispositions des articles 3 et 4 de l'article 5 de la loi doivent s'entendre comme suit: qu'il convient, en premier lieu, de considérer que la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprennent un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40.000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés, que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer cas par cas sur des impératifs précis d'intérêt général; qu'enfin la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution; (...)

Considérant que l'article 6 de la loi présentement examinée est ainsi rédigé: « Dans le délai prévu à l'article 5, le Gouvernement est autorisé à déterminer par ordonnance, après avis de l'assemblée territoriale compétente, deux circonscriptions sur le territoire de la Nouvelle-Calédonie (...) et deux circonscriptions sur celui de la Polynésie française; »

Considérant que (...) l'ordonnance prévue par l'article 6 devra déterminer les circonscriptions à l'intérieur des territoires en cause sur des bases essentiellement démographiques; que, si le Gouvernement a néanmoins la faculté de tenir compte d'impératifs d'intérêt général liés aux caractères spécifiques des territoires considérés, ce ne peut être que dans une mesure limitée; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution. (43)

Suite à ces décisions, les deux lois déclarées conformes (malgré les interférences que nous venons de mentionner) sont transmises à la Présidence de la République en vue de leur promulgation. Le président MIRRERRAND est viscéralement opposé à ces deux législations (44) mais l'article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution l'oblige à les promulguer dans les quinze jours (45), ce qu'il fait les 2 et 11 juillet. Les lois sont respectivement publiées au *Journal officiel* du lendemain (46). Dès la mi-juillet, le gouvernement se met au travail et rédige trois projets d'ordonnance qu'il présente au Conseil des

(43) OC, décision 208 DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986, considérants 15, 24, 25 et 27. C'est nous qui soulignons.

(44) C'est ainsi qu'il précise au cours d'un entretien télévisé que « la majorité parlementaire actuelle issue des élections du 16 mars veut vendre aux intérêts privés une partie du patrimoine national, c'est son opinion ce n'est pas la mienne » (cité par C.-A. COLLARD, « Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle », *RDP*, 1989, 1591).

(45) Sous la seule réserve de l'alinéa 2 de cette disposition (demande d'une nouvelle délibération de la loi par le Parlement), dont le Président ne fait pas usage en ce point.  
(46) Les 3 et 12 juillet.

ministres respectivement les 16 juillet (47), 24 septembre (48) et 10 décembre 1986 (49). Transmis au Président de la République, celui-ci refuse toutefois d'y apposer sa signature (50), en se fondant notamment sur l'article 5 de la Constitution qui lui attribue la prérogative de « garantir l'indépendance nationale » et de « veiller [r] au respect de la Constitution » (51).

La question de savoir si le Président de la République a le droit de refuser les ordonnances donne ensuite lieu à un important débat — on peut même parler d'un « tollé politique » (52) — qui sort cependant du cadre de la présente étude (53). Ce qui seul importe pour nos recherches, c'est que le gouvernement est obligé, suite à ce refus, de renoncer à l'utilisation de l'article 38 de la Constitution et de réaliser ses réformes économiques par le biais de normes législatives. C'est donc le *Parlement lui-même* qui doit réaliser les réformes qui ont été préparées dans les deux lois d'habilitation.

(47) Projet d'ordonnance relatif à la privatisation de 65 groupes industriels et financiers, pris en application de la loi du 2 juillet. Voy. aussi D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, ouvrage précité, 748.

(48) Projet d'ordonnance relatif à la délimitation des circonscriptions électorales, pris en application de la loi du 11 juillet. Voy. aussi D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, ouvrage précité, 748.

(49) Projet d'ordonnance relatif à l'aménagement du temps de travail, pris en application de la loi du 2 juillet. Voy. aussi D.G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, ouvrage précité, 748.

(50) Refus respectivement annoncés les 14 juillet, 2 octobre et 17 décembre. Voy. J. GUQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ouvrage précité, 599. On consultera également sur ce refus les développements intitulés « Le veto » sur les ordonnances, contenus dans l'ouvrage de J.-Cl. ZARKA, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle / majorité parlementaire sous la Cinquième République (1980-1992)*, thèse (Toulouse, 1992), Paris, LGDJ, 1992, 113-121.

(51) G. CONAC, Commentaire de l'article 5 de la Constitution in: F. LUCKAERT et G. CONAC (dir.), *La constitution de la République française*, ouvrage précité (1987), 319, et C.-A. COLLARD, *contribution précitée*, 1578-1578.

(52) C.-A. COLLARD, *contribution précitée*, 1594.

(53) Pour plus de détails, voy. la contribution prémentionnée du professeur Claude-Albert COLLARD, « Les pouvoirs du Président de la République en cas de coexistence institutionnelle », *RDP*, 1989, 1595-1605, et spécialement le chapitre III « Les ordonnances » (1590-1597). Le document est divisé; de l'avis du doyen FAVOURT et du professeur PHILIP le « débat reste (...) ouvert » (*GD*, n° 39, *Observations*, par. 18), alors que le professeur COLLARD précise que le Président de la République peut refuser sa signature (*contribution précitée*, 1594). Nous adhérons pour notre part à la position du professeur LAVROFF qui considère que

« [L]a question de savoir si le président de la République peut refuser de signer une ordonnance après qu'elle ait été délibérée en Conseil des Ministres ne comporte pas de réponse évidente. (...) Nous considérons que le président de la République devrait signer les ordonnances qui sont délibérées en Conseil des ministres en application d'une loi d'habilitation votée par le Parlement mais qu'il n'y a pas de moyen juridique pour l'obliger à le faire »  
(D. G. LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, ouvrage précité, 745).



173. — Nous avons déjà relevé que le Conseil constitutionnel a adressé un grand nombre d'interférences au gouvernement lors du contrôle des deux lois d'habilitation. Ces interférences avaient trait aux ordonnances que ce dernier s'appropriait à prendre. Or, comme le remarque pertinemment le professeur FRANK MODERNE, le refus du Président de la République de signer les ordonnances fait en sorte que ces interférences initialement « imposées au gouvernement » sont en définitive « respectées par le Parlement lui-même lorsqu'il [est] amené à se saisir à nouveau du problème » (54). Selon l'auteur en question, il est certes

« vraisemblable que la nature même des lois d'habilitation qui confèrent au Gouvernement des attributions de nature législative a incité le juge constitutionnel à (...) ensermer l'exécutif dans un réseau de règles qu'il aurait eu peut-être plus de scrupules à imposer au législateur ordinaire. Pourtant c'est bien le dernier en le sait, qui fut en définitive destinataire du message » (55).

C'est par deux lois adoptées en juillet et novembre 1986 que le législateur réalise les réformes que le Pouvoir réglementaire n'a pu mettre en œuvre par la voie ordonnancière (56). Si la première loi n'est pas soumise au Conseil constitutionnel (57), il en va autrement de la seconde. Cette saisine donne à la Haute instance la possibilité d'exercer un contrôle à double détente et de vérifier si le législateur s'est conformé aux interférences qu'elle avait initialement adressées au Pouvoir réglementaire. À la satisfaction du gouvernement, la loi est déclarée conforme à la Constitution (58). Le doyen FAVOREU et le professeur PHILIP observent à cet égard que

« le texte de l'ordonnance ayant été intégralement transformé en projet de loi, les directives de la loi du 11 juillet ont bien été intégrées dans la nouvelle loi (...). En réalité, comme dans les divers cas de contrôle à double détente (...) la seconde décision du Conseil a simplement constaté — comme dans les autres cas types, car il n'existe pas un seul exemple de deuxième annulation sur contrôle à double détente — que le législateur s'était conformé aux directives du juge constitutionnel. » (59)

(54) F. MODERNE, « La déclaration de conformité sous réserve », in : *Le Conseil constitutionnel et les partis politiques*, Actes de la Journée d'études du 13 mars 1987, Paris et Aix-en-Provence, Economica et PUAM, 1988, 106.

(55) *Ibidem*. C'est nous qui soulignons.

(56) Le projet d'ordonnance présenté au Conseil des ministres le 16 juillet 1986 devient la loi n° 86-912 du 6 août 1986, dite loi de « respirations » du secteur public, JO, 7 août, et le projet d'ordonnance présenté le 24 septembre 1986 devient la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986, JO, 26 novembre.

(57) *GD*, n° 39, *Observations*, par. 1.

(58) CC, décision 218 DC du 18 novembre 1986.

(59) *GD*, n° 40, *Observations*, par. 17.

À l'instar de la première, la seconde loi est donc promulguée par le Président de la République (constitutionnellement contraint de le faire) et ensuite publiée au *Journal officiel* (60).

174. — Que faut-il retenir de cet épisode de la vie constitutionnelle française pour nos recherches ? Les décisions prémentionnées du Conseil constitutionnel se distinguent par un trait atypique commun, qui tient en ce qu'un *élément extérieur* à l'interférence a une incidence sur ses destinataires : alors que le juge constitutionnel a adressé un certain nombre de lignes directrices (61) au Pouvoir réglementaire, le refus du Président de la République de signer les ordonnances fait en sorte que c'est le Pouvoir législatif qui se trouve en définitive tenu de s'y conformer (62). On assiste donc à un véritable *changement de destinataire*, déclenché par un élément extérieur. Comme ce phénomène peut être observé dans plus d'une décision, il s'agit d'une *technique atypique*.

Il convient cependant de noter avec le doyen FAVOREU que la jurisprudence très dirigiste du Conseil constitutionnel en 1986 a contribué à rendre « la procédure d'édition des ordonnances (...) moins utilisable » (63) et que le risque d'assister un jour à une répétition de l'épisode de 1986 est assez faible. Ce n'est cependant pas nier sur le plan des principes que des manifestations futures de cette technique atypique puissent encore surgir (64).

(60) Pour être complet, il faut encore évoquer le sort du troisième projet d'ordonnance présenté au Conseil des ministres le 10 décembre 1986 et refusé par le Président de la République le 17. Suite à cette décision présidentielle, le gouvernement, pressé par l'imminence de la clôture de la session parlementaire, transforme le texte en un amendement à un projet de loi déjà en cours de discussion au Parlement. Or, après l'adoption du projet (y compris l'amendement) par le Parlement, l'opposition parlementaire saisit le Conseil constitutionnel, en invoquant une irrégularité de procédure. Le Conseil donne raison aux saisissants (décision 226 DC du 23 janvier 1987) et invalide les dispositions introduites par l'amendement. Ce n'est donc qu'au printemps 1987 que le troisième projet d'ordonnance voit enfin le jour sous forme d'une loi (loi n° 87-423 du 19 juin 1987, JO, 20 juin). Voy. aussi C.-A. COISSARD, *Contribution précitée*, 1592-1593.

(61) Notons qu'il s'agit bien de *signes directrices* et non d'*injunctives*, puisque le Pouvoir réglementaire — pas plus d'ailleurs que le Pouvoir législatif dans la suite — n'est *juridiquement obligé* de faire usage de l'habilitation de production normative qui lui est conférée : il est en effet parfaitement concevable de ne pas en avoir produit d'ordonnances pendant le délai prévu par la loi d'habilitation (six mois à partir de la publication de cette loi).

(62) Pour autant naturellement qu'il souhaite produire des normes juridiques dans le champ de droit en question.

(63) L. FAVOREU, « Le pouvoir normatif primaire du Gouvernement en droit français », *RFDC*, 1997, 720.

(64) Une dissolution anticipée de l'Assemblée suffirait en effet pour faire revivre les vieux démons de la cohabitation, et cela en dépit de la réforme constitutionnelle intervenue en 2000 (Loi constitutionnelle n° 2000-904 du 2 octobre, JO, 3 octobre).