



AMICALE GAULLISTE  
DU SÉNAT

*« Permanence et actualité du Discours de Bayeux  
Les Institutions de la Vème République  
permettent-elles à la France de se réformer ? »*

**Actes du colloque  
organisé à l'occasion du  
70<sup>ème</sup> anniversaire du Discours de Bayeux  
prononcé par le général de Gaulle le 16 juin 1946.**

**Samedi 11 juin 2016**

**PORT-EN-BESSIN-HUPPAIN**

# Table des matières

Charles GUENÉ .....	3
Françoise DECAUMONT .....	6
Philippe BAS .....	10
Dominique de LEGGE .....	13
Patrice GÉLARD .....	16
Jean BIZET .....	19
Jacques OUDIN .....	26
Gérard LARCHER .....	30

**Charles GUENÉ**  
**Sénateur de la Haute-Marne**  
**Président de l'Amicale Gaulliste du Sénat**

---

M. Le Président du Sénat, mes Chers Collègues, Mesdames et Messieurs,

Soixante-dix ans après, nous sommes rassemblés à Bayeux pour l'anniversaire singulier du discours fondateur de nos institutions, des institutions qui nous régissent encore.

Si, pour le **Général de Gaulle**, elles furent le fruit d'une lente et inexorable maturation, confortée par plus de vingt déclarations condamnant un système devenu obsolète, il convient de dire que ses conceptions étaient tout à fait révolutionnaires pour ses contemporains, et par rapport à la pensée de l'époque, toute entière acquise au retour d'un parlementarisme total, sous-tendu en cela par un régime des partis triomphants, et qui s'imposera, d'ailleurs, dans un premier temps.

S'interroger sur la pertinence de ce texte et les institutions qui s'ensuivront peut paraître une gageure pour les gaullistes que nous sommes, et pourrait constituer certainement une initiative iconoclaste, si d'autres, plus illustres que nous, ne s'étaient pas déjà livrés à quelques atteintes plus formelles à cette vénérable liturgie.

Je veux donc, à cet instant, **resituer** le contexte des interrogations et des travaux de cette journée, afin de rassurer ceux qui s'inquiéteraient d'un risque d'irrévérence à l'égard de nos « tables », en rappelant les propos du **Général de Gaulle** dans ce même discours de Bayeux, citant l'adresse aux grecs de Solon, au sujet de la meilleure constitution « *dites-moi d'abord pour quel peuple et à quelle époque ?* ». Répondons ensemble que, si nous sommes toujours un peu français, il paraît évident que notre époque a changé.

Nous sommes désormais passés au siècle du Net, des nanotechnologies, de la génétique et de l'intelligence artificielle, à l'aube d'une nouvelle révolution industrielle, celle du 4.0., l'innovation industrielle de rupture qui adaptera les progrès aux nouveaux usages développés par les consommateurs eux-mêmes... Ce nouveau paradigme est une révolution et notre marché européen de 500 millions d'individus est certainement l'un des plus prometteurs, en termes de cible, pour peu que nous nous en saisissons.

Il nous manque, cependant, une culture entrepreneuriale et l'envie du dépassement de nos conservatismes sociaux et sociétaux, et je renvoie, en cela, les plus assidus de notre Amicale à un dîner-débat tenu avec Henri de Castries, il y a une quinzaine de jours, et qui fut d'une fraîcheur vivifiante, à cet égard.

Notre Pays se trouve, par conséquent, à la croisée de son destin, comme à la Renaissance ou lors de la révolution industrielle du XIX<sup>ème</sup> siècle et, j'ajouterai, comme en 1946 et en 1958. Les âmes sont troublées et les consciences ébranlées. Chacun sent bien qu'il faut à la France un autre élan pour lui faire donner ses formidables potentialités dans le monde nouveau qui se dessine.

La plupart des chroniqueurs, comme des observateurs, le répètent à l'envi. Dans les mois à venir, une ouverture est possible pour le redressement du Pays, mais chacun s'accorde à convenir **qu'il faudra réaliser l'essentiel en cent jours, en ayant préalablement réussi d'expliquer aux français qu'ils vivent une révolution profonde et que la compréhension et l'acceptation de cette mutation peut, seule, leur permettre de capitaliser sur cette modernité, pour vaincre les défis de l'époque et retrouver notre rang.**

**Pour y parvenir, la résilience et la question de la capacité de nos institutions à accompagner ce mouvement décisif n'est pas qu'un simple exercice intellectuel. Il s'agit d'une question capitale et centrale !**

Sous quelle forme peut se poser ce questionnement ?

Je crois, avec **Marcel Waline**, que la profonde originalité de la Constitution de 1958 repose sur le principe nouveau que « *la démocratie n'est pas seulement l'orientation du pouvoir par la masse, mais aussi parallèlement, l'orientation de la masse par le pouvoir, dans l'intérêt de la masse elle-même* »

En 1946, le **Général de Gaulle** avait senti l'exigence de la poussée démocratique et, en même temps, ce besoin de la diriger, de la canaliser, tout en conservant les fondamentaux de notre République « *Concilier la dignité de la Nation dans l'autorité et la dignité de l'Homme dans la liberté* ».

Pour ce faire, il avait placé le Président de la République en clef de voûte de tout l'édifice institutionnel « *primauté et continuité de l'Etat, arbitre du destin national* »...

Il avait prévu les mécanismes régulateurs et, en cas d'échec patent, pour que l'intérêt supérieur de l'Etat soit respecté, l'arbitrage d'un homme et la consultation du Pays qui constituaient « *l'approbation ou le refus du suffrage* ».

Il avait également inscrit **l'expression de la société civile** dans ce discours de Bayeux, même si la matérialisation en sera différée au référendum de 1969, de sinistre mémoire sénatoriale !

L'usage de la Constitution de 1958 a conduit à dénaturer la capacité d'arbitrage du Président de la République, en le plongeant progressivement dans l'immédiateté voulue par l'époque, et à l'abandon paradoxal de la pratique du referendum qui constituait un corolaire précieux de notre démocratie représentative, en ce qui vient, au fil du mandat confié, vérifier sa rémanence et que la légitimité de l'élu est toujours présente.

Les orientations prises furent-elles les bonnes, alors que la Nation est toujours à la recherche de repères ? Etaient-elles opportunes dans le cadre d'une société hyper médiatisée, lorsque la démocratie représentative est remise en cause en permanence par les contre-pouvoirs de la toile, des groupes de pression et une information à flux tendu ?

Les institutions, dans leur version actuelle, nous permettent-elles de garantir l'intégrité et l'autorité de l'Etat par la satisfaction de l'intérêt général, tout en permettant la nécessaire respiration et le dialogue avec une société civile à la fois saturée d'informations contradictoires, impatiente, versatile, consumériste et de moins en moins citoyenne ?...

Ou, autrement dit, nos institutions ne possèdent-elles pas toute leur modernité dans leurs fondamentaux originels et les inclinaisons apportées n'ont-elles pas fait fausse route ?

Pour nous accompagner dans ce débat et dans cette démarche, nous avons réuni aujourd'hui « les meilleurs d'entre nous » qui n'ont pas ménagé leur peine dans une réflexion délicate où ils ont mis toute leur expérience de politique et de constitutionnaliste pour nous proposer un cheminement tout en nuances, sans pour autant, nous livrer des conclusions par trop « diaprées ». Ce n'est pas leur genre !

Pour être plus complet, permettez-moi de vous livrer le déroulé de cette matinée en quelques mots.

Pour camper et introduire le débat, **Madame Françoise Decaumont**, Docteur en droit public, qui fut Maître de conférences à l'Université de Caen, nous a fait l'insigne honneur et l'amitié de se joindre à nous. Elle fut directrice de l'Antenne de droit d'Alençon et Vice-doyen de la faculté de droit de Caen.

**Mme Decaumont** est l'auteur d'une thèse sur « *La présidence de **Georges Pompidou** : Essai sur le régime présidentiel français* ».

Elle a commis plusieurs réflexions et interventions sur les Institutions de la Vème République, et notamment :

- *Les intentions constitutionnelles du **général de Gaulle** ;*
- *L'écriture de la Constitution de 1958 : l'élection du Président de la République ;*
- *Le référendum du 23 avril 1972 ;*
- *Le quinquennat présidentiel ;*
- *L'ordonnance du 21 avril 1944 sur le vote des femmes ;*
- *Bayeux.*

Son propos sera suivi des interventions de nos collègues, que vous connaissez bien :

- **Philippe Bas**, ancien ministre, président de la commission des lois du Sénat, qui s'interrogera sur l'équilibre nos Institutions,
- **Dominique de Legge**, sur la problématique des collectivités territoriales et leur place dans la Constitution,
- **Patrice Gélard**, sur le fondement actuel et futur de nos Institutions,
- La dernière intervention sera réservée à **Jean Bizet**, sur le problème des transferts de souveraineté et la hiérarchie des normes juridiques.

Après les échanges que ne manqueront pas de susciter ces interventions, **Jacques Oudin**, qui a effectué un gros travail de réflexion et de coordination pour préparer cette journée, nous fera une synthèse de nos travaux.

Je laisserai le soin de conclure à notre Compagnon **Gérard Larcher, Président du Sénat de la République**, puisqu'il a bien voulu nous accompagner ici, à Bayeux, et je l'en remercie à nouveau.

Je vous souhaite une excellente matinée !

**Françoise DECAUMONT**  
**Docteur en droit public**  
**Maître de conférences à l'Université de Caen**

---

Mesdames, Messieurs les élus, Mesdames, Messieurs,

Il y a 70 ans, presque jour pour jour, le **général de Gaulle** prononçait, à Bayeux, un discours dont la postérité n'est plus à démontrer puisqu'il a servi de « brouillon » à l'actuelle constitution de 1958. Il a prononcé ce discours dans des **circonstances nationales et locales** bien particulières.

Retiré des affaires depuis le 20 janvier 1946, quand il constate le retour du « régime exclusif des partis », le **général de Gaulle** « rompt le silence » à Bayeux le **16 juin 1946**, après le référendum négatif du 5 mai refusant le premier projet de Constitution et l'élection d'une nouvelle assemblée, le 2 juin, chargée de rédiger un nouveau texte, et alors même que la France est sans gouvernement.

Il répond à l'invitation du maire de Bayeux de venir inaugurer une stèle (celle devant laquelle nous étions hier soir) commémorant la journée historique du **14 juin 1944** où, dans la 1ère ville libérée du Continent, le **général de Gaulle** restaure la souveraineté française en installant pratiquement *manu militari* le 1er commissaire de la République, en la personne de **François Coulet**. Son 1er discours prononcé, ce jour là, sur le sol français a incontestablement valeur de référendum : « *La preuve est faite* », écrit-il dans ses *Mémoires de guerre* (t.2, 1956). Le choix de Bayeux, capitale provisoire de la France libérée jusqu'au 25 août, s'imposait donc, deux années plus tard. L'affiche annonçant la cérémonie ne mentionne pas de discours. Mais « *Le voyage à Bayeux du Général ne sera pas une simple visite de courtoisie* » titre *Liberté de Normandie*, le 23 mai.

En effet, c'est un discours hautement **politique** qui marque la rentrée politique du **général de Gaulle**. Pensant faire pression sur la nouvelle assemblée, il énonce les grands principes que doit respecter la future constitution. Il réitérera à Epinal, le 29 septembre, au lendemain de l'adoption par l'assemblée constituante du projet de constitution qui donnera naissance à la IV<sup>e</sup> République. « *Franchement, non ! Un pareil compromis ne nous paraît pas... digne de la République* », s'exclame-t-il.

On sait que le **général de Gaulle** ne sera pas suivi mais, 12 ans plus tard, ses idées seront reprises et même confortées au vu de l'échec de la IV<sup>e</sup> République agonisante. Instruit par l'expérience, il s'entoure cependant de deux précautions : d'une part, il évince le Parlement du processus constituant (c'était la tradition française depuis la Révolution), persuadé à la lumière du précédent de 1946 qu'une Assemblée livrée à elle-même ne peut conduire qu'à un affaiblissement du pouvoir exécutif. C'est l'objet de la fameuse **loi constitutionnelle du 3 juin 1958** qui transfère au Gouvernement, présidé par le **général de Gaulle**, le soin d'élaborer le nouveau texte, quitte à être entouré d'organismes consultatifs. *Juin* est assurément, selon **Jean Lacouture**, « *la plus gaullienne des saisons* ». Seconde précaution, le **Général** s'appuie sur les anciens présidents du conseil de la IV<sup>e</sup> République, notamment **Antoine Pinay**, **Pierre Pflimlin** et **Guy Mollet**, qui sera un « rédacteur actif » de la Constitution, révisionnistes convaincus. Sur ce point, explique le **général de Gaulle**, « *J'ai, depuis 12 ans, fixé et publié l'essentiel. Ce qui va être fait, c'est, en somme, ce que l'on a appelé « la Constitution de Bayeux », parce que là, le 16 juin 1946, j'ai tracé celle qu'il faut à la France* » (*Mémoires d'espoir*, t.1, 1970). **Michel Debré**, le Garde des Sceaux qui, comme vous le savez, sera la plume du **Général** en 1958, confirmera ces propos.

Il s'ensuit que la Constitution de 1958 est imprégnée de l'esprit de Bayeux. Toutefois, il faut considérer Bayeux comme un canevas, une sorte de mode d'emploi au service d'une idée directrice, voire d'une idée fixe : l'instauration d'un **Etat fort**, c'est-à-dire un Etat dont l'autorité est préservée par une **Constitution forte**. A cette fin, il choisit le **régime parlementaire**, par tradition mais aussi par obligation (la loi constitutionnelle du 3 juin ne permettait pas le régime présidentiel), mais d'un type nouveau, et impose une **séparation effective des pouvoirs**, non pas au sens du 18<sup>e</sup> siècle, qui vise à affaiblir l'exécutif (lutte contre le despotisme), mais une séparation qui tend à le renforcer et à le protéger contre les excès des Assemblées.

En conséquence, la Constitution de 1958 est bâtie autour de deux grandes idées : le renforcement du pouvoir exécutif (I) et l'encadrement des pouvoirs du Parlement (II). Telle est l'ossature de la pensée gaullienne développée en 1946 et consacrée en 1958.

## I. Le renforcement du pouvoir exécutif

Clé de voûte du nouvel édifice, *le chef de l'Etat ne procède plus du Parlement* (la notion de « source » est importante dans l'esprit du général de Gaulle, car un organe désigné par un autre puise en lui sa légitimité) mais d'un *collège élargi*, d'environ 80 000 électeurs, comme l'indique l'écriture laborieuse de l'article 6, le plus long de la Constitution de 1958 (mais quatre ans plus tard, ce sera l'un des plus courts).

*Placé au-dessus des partis*, il est conçu comme un *arbitre* chargé d'assurer « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » (art 5). Aussi est-il doté de pouvoirs décisionnels (ces fameux « pouvoirs propres » dispensés de contreseing ministériel) tant en période normale qu'exceptionnelle, dont la liste est donnée à l'article 19 : nomination du Premier Ministre, référendum, dissolution, pouvoirs exceptionnels, droit de message, nomination de membres et saisine du Conseil constitutionnel. Pour bien marquer l'indépendance du chef de l'Etat vis-à-vis des élus, il est irresponsable politiquement devant les Chambres (article 68). Présidant le conseil des Ministres, il peut y exercer cette « influence » sur le Gouvernement qui *ne procède plus du Parlement* mais du chef de l'Etat (art 8).

*Le Premier Ministre*, poursuit-il, *dirige la politique et le travail du Gouvernement*. Mais qui la détermine ? C'est l'annonce de l'article 20 tant controversé : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». La formulation ambiguë de Bayeux est éclairée par les propos tenus à Epinal et, plus encore en 1958, par la première mouture de l'article 20 qui faisait du chef de l'Etat le véritable chef du Gouvernement, mais le **Général** dut y renoncer sous la pression probable de Guy Mollet la considérant inconciliable avec le régime parlementaire.

En outre, le Premier ministre est *directeur du travail législatif*, prérogative qui faisait grandement défaut au Président du Conseil sous la IV<sup>e</sup> République. Comme le savent bien les parlementaires, il est doté d'un arsenal impressionnant qu'il peut déployer tout au long de la procédure législative (priorité aux projets de loi, protection du domaine réglementaire, police des amendements, dernier mot à l'Assemblée nationale, vote bloqué, art 49.3, le seul ou presque connu des Français ... ).

Tous les pouvoirs énoncés à Bayeux se retrouvent à l'identique dans le texte de 1958 sauf, a-t-on dit, le *référendum* pourtant réhabilité en 1958, sous ses deux formes législative et constituante. Mais, si le mot est absent, ce type de consultation est partout : le discours de Bayeux se situe entre 2 référendums constituants. En outre, c'est l'instrument de choix dans la « panoplie » gaulliste pour trancher un conflit ou en appeler au peuple, comme en 1945, pour décider de l'avenir constitutionnel du pays, ou dans l'attente d'une *Constitution joyeusement approuvée*. On remarquera que le *droit de dissolution* n'y figure pas non plus, le Général se bornant à évoquer le recours *aux élections dans les moments de grave confusion*.

En revanche, ces deux « oublis » seront réparés et même explicités à Epinal, discours peu connu mais qui éclaire sur bien des points les propos tenus à Bayeux, plus prudents, afin de ne pas heurter les socialistes.

Face à l'exécutif puissamment armé, le Parlement voit ses pouvoirs fortement encadrés.

## II. L'encadrement des pouvoirs du Parlement

*Il nous paraît nécessaire qu'il y ait un Parlement qui en soit un*, martèle le **général de Gaulle** à Epinal, mais il ne doit pas dominer le Gouvernement, d'où :

- Un Parlement composé de **deux chambres** qui expriment la *diversité des intérêts*. La première, élue au suffrage universel direct, s'apparente à un *collège purement politique*, qui n'a pas nécessairement *une clairvoyance et une sérénité entières*, dit le **Général** à Bayeux. Il faut donc une seconde assemblée, *élue et composée d'une autre manière*. On reconnaît là le Sénat désigné au suffrage universel indirect par les collectivités locales, pour faire valoir *ce facteur d'ordre administratif*, qui pourra être complété par *la voix des grandes activités du pays*. L'idée d'une section socio-professionnelle du Sénat sera abandonnée en 1958 pour un Sénat classique « représentant les collectivités territoriales » (art 24), mais elle referra surface en 1969 avec le projet de loi référendaire (fusion du Sénat et du CES).  
Si on ajoute, puisque nous sommes en présence aujourd'hui de sénateurs, la composition du collège présidentiel, proche du collège sénatorial, le choix du Président intérimaire en la personne du Président du Sénat, la saisine du Conseil constitutionnel et la nomination de trois membres, le Sénat était appelé, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution de 1958, à épauler le nouveau régime.
- Quant aux **techniques** visant à briser l'hégémonie parlementaire, le discours de Bayeux contient très peu d'éléments, sauf une idée-force : faire en sorte que l'action gouvernementale ne soit ni entravée, ni retardée par les assemblées, que ce soit le vote des lois (domaine législatif délimité, droit d'amendement contrôlé, procédure législative, les parlementaires le savent bien, enserrée dans un carcan et dernier mot donné, sous certaines conditions, à l'Assemblée nationale) et surtout la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale minutieusement réglementée. Pour le **général de Gaulle**, en effet, le Gouvernement doit travailler dans la durée, il ne doit donc pas être facilement renversé, d'où le fameux article 49.

Autre silence observé à Bayeux : **le contrôle de constitutionnalité**. Sur ce point, on sait qu'en 1958, **Gaston Palewski** a demandé au **Général** d'accroître les pouvoirs du Conseil constitutionnel, mais il refusa tout net craignant une atteinte aux prérogatives présidentielles. De son côté, **Raymond Janot** a toujours indiqué que, dans l'esprit des rédacteurs de la Constitution de 1958, le Préambule n'avait qu'une valeur déclarative.

Les partis canalisés, mais néanmoins reconnus, le Parlement maîtrisé, l'exécutif libéré et restauré, tel est bien l'objectif recherché en 1946 et réalisé en 1958.

Que de **l'influence présidentielle**, le régime ait évolué vers **la prépondérance**, nul doute que face à l'événement, il appartient à « *l'homme de caractère d'imposer à l'action sa marque et d'en faire son affaire* », écrivait déjà le **général de Gaulle** dans *Le Fil de l'Epée* en 1932. En effet, à côté du texte, il y eut la **pratique**.



Dès 1958, on assiste à une **montée en puissance de l'autorité présidentielle** qui trouve son origine dans le tempérament du **général de Gaulle** (sa légitimité historique dont il se prévalait depuis les événements de juin 1940), les circonstances politiques de son arrivée au pouvoir (la guerre d'Algérie) et le texte ambigu de la Constitution de 1958 qui met en place une « dyarchie », ce que **Georges Pompidou** appelait « un gouvernement à double commande ». Tous ces facteurs conduisent le chef de l'Etat à sortir de son rôle initial d'arbitre, même actif, pour prendre en main la direction des affaires. Nul doute que le règlement du conflit algérien, jusqu'à son terme, a pesé lourd dans la pratique présidentielle. En somme, la Constitution est écartée du fait des circonstances de crise.

Cette montée de l'autorité présidentielle est consacrée par la **révision du 6 novembre 1962** (adoptée par référendum). L'élection du Président au suffrage universel direct donne une assise juridique à la pratique jusque là suivie. Concentrée sur sa personne, la **légitimité démocratique** du chef de l'Etat le situe au sommet des institutions et ruine toute dyarchie (CP 31 janvier 1964). Se réalise ainsi la prophétie de **Léon Blum** : « *pour un chef de l'exécutif ainsi conçu...il faudra descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'exécutif au suffrage universel* » (*Le populaire*, 21 juin 1946). La portée de cette révision est double : d'une part, elle renforce ce que le **général de Gaulle** appelait « *l'équation personnelle* » de ses successeurs dès lors qu'on ne revient jamais sur une conquête du suffrage universel (est-elle devenue aujourd'hui irréversible ?) ; d'autre part, l'avènement, dans la foulée, d'une majorité parlementaire soutenant fidèlement le chef de l'Etat donne naissance à un nouveau régime. C'est une **révision-fondation**. Le **général de Gaulle** ne s'y trompe pas qui, dans son message au Parlement, salue « *la République nouvelle* », régime proche de ce que j'ai appelé le **présidentialisme**.

Depuis 1958, on remarquera que les institutions ont bien résisté à toutes les crises. Aujourd'hui, 58 ans plus tard, elles entrent de nouveau dans une zone de turbulences. « *Les temps sont durs pour l'autorité* », constatait déjà le **général de Gaulle** avant la guerre (*Le fil de l'Épée*, 1932). En 1946, il évoquait, avec une grande lucidité, « *notre propension gauloise aux divisions et aux querelles...nos luttes politiques...la rivalité des partis* » qui tiennent à notre tempérament. Et d'ajouter, pour compenser « *les effets de notre perpétuelle effervescence politique* », il nous faut des institutions fortes, bref une France rassemblée sous l'égide d'un **Etat fort**. En ce sens, le discours de Bayeux, n'a rien perdu de son actualité. Puissent nos institutions continuer à servir de rempart pour surmonter les difficultés de tous ordres auxquelles l'Etat moderne est aujourd'hui confronté et devenir ce que le **général de Gaulle** appelait de tous ses vœux, la « *Seconde nature des Français* ».

**Philippe BAS**  
**Sénateur de la Manche**  
**Président de la Commission des Lois du Sénat**

---

**L'équilibre de nos Institutions**

Je salue le Président **Gérard Larcher**.

Je salue **Charles Guené** et chacune et chacun d'entre vous

Les pouvoirs publics constitutionnels de la France n'ont pas changé depuis la III<sup>e</sup> République. Seul leur pondération et leurs rapports ont changé. Nous avons un Premier Ministre, nous avons un gouvernement responsable devant le Parlement composé de deux assemblées, selon des modalités qui ont pu évoluer, et nous avons un Président de la République. Au fil du temps, les curseurs ont bougé.

La problématique du discours de Bayeux, c'est comment gouverner un pays en assurant sa stabilité pour qu'il puisse répondre aux difficultés du temps.

Le **général de Gaulle** le formule, dans des termes qui relèvent de son style propre et de son panache, au début de son discours qui s'inscrit dans la préparation du deuxième projet de constitution après l'échec du référendum de mai 1946 sur le premier projet de constitution de la IV<sup>e</sup> République. Ce premier projet était assez révolutionnaire par rapport au système de la III<sup>e</sup> puisqu'il supprimait le Sénat et n'attachait aucun poids à l'institution présidentielle.

La réponse du **général de Gaulle** dans le discours est claire. Il faut un Sénat qui tempère l'Assemblée nationale, et il faut un Président qui nomme un Premier ministre. Ce Président ne doit pas procéder du Parlement. Il reçoit pour la première fois le titre d'arbitre, car telle est la définition de fonction du chef de l'Etat dans le discours de Bayeux.

Le Sénat, comme le Président, sont issus, l'un et l'autre, d'un corps électoral spécifique. C'est la reconnaissance de la place centrale du suffrage universel indirect, qui est encore à l'origine de notre légitimité en tant que sénateurs.

Il y a la réponse du Général à l'instabilité gouvernementale, il y a aussi les silences du Général. Je me permets de vous dire que je les trouve singuliers car ils portent sur des sujets vraiment centraux. Le Général ne dit rien de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, rien du droit de dissolution, rien du mode de scrutin pour l'élection des députés. Il n'évoque même pas le parlementarisme rationalisé, qui est pourtant le grand débat des constitutionnalistes de la fin de la III<sup>e</sup> République et le point de départ de la préparation de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République, et qui sera encore avec **Michel Debré** au cœur du débat de la préparation des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Comment interpréter ce silence ? Pour moi il s'agit de questions qui sont au cœur même de la mécanique constitutionnelle. Elles ne sont pas traitées, c'est dire que le **général de Gaulle** qui ne pouvait les ignorer, a considéré qu'elles n'étaient pas essentielles.

La Ve République est-elle le régime de Bayeux ?

Oui. D'une certaine façon.

Il y a le double exécutif président-premier ministre et le double législatif et il y a la place du suffrage universel indirect avec l'élection du Président de la République par un collège de plus de 80 000 électeurs.

Non d'un autre côté.

Parce que la Constitution de la Ve République tire les conséquences de l'échec de la rationalisation du parlementarisme sous la IV<sup>e</sup> en le renforçant par l'article 49-3, le vote bloqué et la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire du Gouvernement. On attendait à l'époque que ces armes du Gouvernement permettent d'assurer la stabilité du gouvernement et le vote des réformes.

Le parlementarisme hyper-rationalisé, ce n'est donc pas dans le discours de Bayeux qu'on le trouve mais dans la Constitution de la Ve République. C'est un élément déterminant pour la fondation du système politique sous lequel nous vivons.

Il y a aussi la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement et un droit de dissolution qui n'est subordonné à aucune condition essentielle. Ce n'est pas non plus le régime de Bayeux car le système de 1958 est profondément transformé à la main du Général. Il va y avoir ensuite l'élection au suffrage universel direct et le **général de Gaulle**, quoi qu'il en ait dit à Bayeux, ne se comporte pas comme un arbitre, mais comme un chef.

Par ailleurs, nous verrons, au fil des années, un certain nombre de dispositions qui visent à faire échec à la cohabitation sous le régime de laquelle nous avons vécu trois fois et qui n'a pas donné satisfaction aux Français. Le quinquennat, que nous critiquons souvent, est quand même le système anti-cohabitation qui manifestement fonctionne le mieux. Quand vous avez le septennat, vous avez les élections législatives en cours de mandat présidentiel et vous avez une remise en cause du pouvoir du Président avant la fin de son mandat. Le quinquennat a profondément infléchi les institutions de la Ve République, d'une part par rapport au projet de Bayeux et d'autre part, par rapport à l'application du texte littérale de la Constitution de 1958.

On peut dire que pour le **général de Gaulle**, ce n'est pas tant les moyens juridiques prévus par la Constitution qui comptent que le résultat.

Revenons à la question initiale : comment faire pour assurer la stabilité du pouvoir et son efficacité face à l'exigence de réformes dans un pays profondément divisé ?

Le régime de la Ve République et la manière dont aujourd'hui encore ce système fonctionne continuent de donner satisfaction du point de vue de la capacité du pouvoir à agir. Il fonctionne par des moyens complètement différents de ce que le **général de Gaulle** a exprimés dans la théorie sous-jacente au discours de Bayeux. Il fonctionne parce le **général de Gaulle** avait une stature historique, parce qu'il pouvait dire à tout le monde, jusqu'en 1962, « si vous ne faites pas ce que je veux en politique intérieure, économique, financière, intérieure, étrangère... je m'en vais (et vous aurez l'Algérie sur les bras et vous vous débrouillerez avec ça). » Le pouvoir du **général de Gaulle**, ce n'est pas son élection au suffrage universel indirect et la Constitution de la Ve République qui le lui donnent, c'est lui qui le prend parce qu'il a ce poids politique et que les partis doivent s'incliner. Le scrutin majoritaire y ajoute. Son élection au suffrage universel, le Général dira lui-même qu'elle ne lui était pas nécessaire mais qu'elle était nécessaire pour que ses successeurs aient une force comparable à la sienne dans le système politique. Et d'ailleurs cela ne suffit pas : encore faut-il avoir aussi une majorité parlementaire.

Le système politique, la structuration des forces politiques, en prévision de la campagne présidentielle et le fait majoritaire solidement établi dans notre pays font qu'il y a aujourd'hui de manière stable une majorité parlementaire qui permet au Président de la République de gouverner au-delà même de ses pouvoirs constitutionnels.

Quand vous lisez les pouvoirs constitutionnels du Président de la III<sup>e</sup> République, ce sont pratiquement les mêmes que ceux du Président de la Ve République. Il ne suffit pas d'écrire dans une constitution que quelqu'un est le chef pour qu'il puisse commander. Il faut que le système politique réponde à sa voix et c'est ce que le général de Gaulle a construit et qu'aucun de ses successeurs n'a pu ou n'a voulu détruire, même si les formes de l'exercice de ce pouvoir ont évidemment profondément évolué.

En réalité, dans ce qui est essentiel pour assurer la prééminence du chef de l'Etat, ses pouvoirs constitutionnels passent au second rang. En période de cohabitation, c'est-à-dire lorsqu'il n'y a plus la condition essentielle de la majorité parlementaire soutenant le Président de la République, les pouvoirs du Président sont largement diminués.

Et même dans ce cas, le rapport de forces est primordial. Quand le Président « négocie les traités », quand il est le « chef des armées », il l'est aussi parce que le chef du gouvernement ne peut pas se permettre politiquement de s'opposer à lui sur ce terrain sans que les Français soient pris à témoin que l'intérêt supérieur de la Nation est en cause. Il exerce ce pouvoir non pas parce que c'est écrit dans la Constitution mais d'abord parce qu'il reste puissant, même en cohabitation. Il y a une contrainte politique qui s'exerce sur le système politique, plus que le texte de la Constitution ne l'implique.

Le parlementarisme rationalisé aujourd'hui a été fortement érodé par la révision de 2008. Le 49-3 ne peut plus jouer qu'exceptionnellement, ce n'est donc pas lui qui est essentiel. Il en est de même pour la fonction d'arbitrage du Président de la République qui, en réalité, est assez peu décisive si on veut expliquer comment fonctionne notre système. Reste que nos institutions ne sont pas aujourd'hui impropres à permettre le gouvernement du pays si le pouvoir avait la volonté de les utiliser pleinement. Avec le même texte, le président de la III<sup>e</sup> République n'était qu'un notaire.

Plus que la révision de la Constitution, il faut s'attacher à réfléchir à la volonté politique. C'est aujourd'hui l'essentiel. Ne bousculons pas nos institutions, elles ont évolué et sont aujourd'hui encore pleinement d'actualité.

J'entends le Président de la République dire que nous avons un système qui est double et qu'il faudrait le rendre simple. Il pense que l'Exécutif devrait se limiter au Président et le Législatif à l'Assemblée nationale. Il envisagerait donc de supprimer le Premier ministre et le Sénat, (c'est ce que des journalistes de L'Express ont rapporté récemment). Mais, s'il faisait cela, si les Français le lui permettaient, on se retrouverait avec un système où il n'y aurait plus de trait d'union entre le Parlement et le Président de la République. Le trait d'union c'est le Gouvernement, c'est le Premier ministre responsable et je crois que le Premier ministre responsable c'est le facteur essentiel avec le fait majoritaire du pouvoir exercé par le Président de la République. Quant au Sénat, sa suppression, même si le Général l'a souhaitée en 1969, il suffit de voir les emportements, les surenchères, la démagogie et l'improvisation qui s'expriment au sein de la majorité parlementaire actuelle pour mieux comprendre son utilité.

Je conclus en disant soyons prudents, soyons pragmatiques, un président fort a besoin d'un premier ministre fort, la réforme est affaire de volonté et d'habileté, elle est affaire d'autorité et de négociation elle n'est plus subordonnée comme en 1946 à une nouvelle réforme constitutionnelle.

## **Dominique de LEGGE** **Sénateur d'Ille-et-Vilaine**

---

### **La décentralisation**

Lorsque le **Général De Gaulle** prononce le discours de Bayeux, au lendemain de la seconde guerre mondiale, il pose des principes et trace un cadre pour l'organisation des pouvoirs. Il définit notamment le partage des rôles entre l'exécutif et le législatif. Il s'agit très clairement de restaurer l'autorité de l'Etat et de le doter d'une stabilité lui permettant d'agir.

Il ne traite pas des territoires et des collectivités en tant que tels. Et pourtant, il présente en filigrane la réforme qui sera proposée en 1969 sous la forme d'un référendum « sur la régionalisation », visant à constitutionnaliser les régions comme collectivités territoriales.

Le Général présentait qu'une vision forte et précise de l'organisation et de l'exercice du pouvoir central n'exonérait pas de s'intéresser à ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile et que l'on dénommait alors les corps intermédiaires. Pour le Général, les collectivités territoriales font partie de ces corps intermédiaires au même titre que les organisations sociales et professionnelles. Vouloir faire siéger dans une même assemblée des représentants désignés des milieux socio professionnels, défenseurs et promoteurs de leurs intérêts et des élus défenseurs et promoteurs de l'intérêt général ne tenait pas à l'examen. La sensibilité qui s'exprime aujourd'hui autour des conflits d'intérêts en est une illustration.

On sait ce qu'il adviendra de cette réforme, et sans nous attarder sur les raisons de l'échec de ce référendum, nous retiendrons un premier enseignement. Avant d'envisager une réforme des collectivités territoriales, et de l'organisation territoriale le Général s'est attaché à consolider le pouvoir central.

Après l'échec du référendum il faudra attendre plus de 10 ans et une alternance politique pour que le dossier soit réouvert.

La réforme est porteuse de malfaçons dont nous subissons encore les effets et les conséquences.

La première à trait à sa nature même et à l'ambiguïté dont elle est porteuse. S'agit-il d'un transfert de gestion ou d'un transfert de compétence? A la vérité, ce sont davantage des services de l'Etat qui ont été transférés (pmi, protection de l'enfance etc...), plutôt qu'une réelle compétence. Le pouvoir central continue à fixer le cadre législatif et réglementaire. On demande aux élus locaux de se substituer aux services déconcentrés de l'Etat au lieu de leur donner une marge d'adaptation. En cela, nos collectivités territoriales relèvent plus d'un système de déconcentration que de décentralisation. Or si la déconcentration peut s'avérer efficace et légitime quand elle s'exerce au sein des services de l'Etat, il n'en va pas de même lorsqu'elle s'impose à une assemblée d'élus qui tirent leur légitimité de leurs électeurs et non de l'Etat, même si ce dernier leur délègue des responsabilités. Cette responsabilité conférée à une collectivité par l'Etat ne peut s'entendre que dans le cadre d'une vraie décentralisation garantie par un transfert de compétence et des dotations adaptées.

La seconde conséquence découle de la première, à savoir que le transfert de gestion ne s'est pas accompagné d'un transfert de moyens. Les impôts dynamiques, exception faite de l'ancienne TP et dans une moindre mesure de la TH, reste du domaine de l'Etat: TVA, IR, IS. En revanche les compétences transférées sont dynamiques: état des collèges et lycées, actions sociales, etc...

La troisième conséquence est issue des deux précédentes. La proximité avancée comme gage de qualité de service se retourne contre ce principe. En n'accompagnant plus le transfert de compétence sur le plan financier, la décentralisation deviendra très vite une manière non avouée de confier aux collectivités territoriales des missions que l'Etat ne souhaite plus effectuer ou qu'il n'a plus les moyens de financer.

Nous sommes rentrés dans une quatrième étape depuis quelques années. Non content de mettre à la charge des collectivités territoriales des missions qu'il exerçait jusqu'ici sans en assurer le financement, voici que l'Etat décide de nouvelles mesures (comme les normes) ou de nouvelles politiques (comme les temps d'activité périscolaires), en demandant aux collectivités d'assurer l'intégralité de leurs conséquences financières.

Dans le même ordre d'idée, comment ne pas relever que, dans le cadre de la réduction de la dépense et des déficits publics engagés par le gouvernement, la baisse du budget de l'Etat correspond très exactement à la baisse des subventions qu'il verse aux collectivités ?

On ne peut que regretter que la réforme de la Constitution du 28 mars 2003 qui a vu consacré en son article premier le principe d'une « organisation décentralisée de la République », se soit limitée à une pétition de principe sans que les conséquences en aient été tirées.

La RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) initiée en 2007 aurait pu constituer l'amorce de cette réflexion, mais très vite elle s'avèrera un instrument de régulation budgétaire. Quant à la réforme territoriale de 2010, qui de façon assez pragmatique instituait le Conseiller Territorial, on sait que le gouvernement socialiste en fera un marqueur du changement en arrivant au pouvoir avant même qu'elle ne soit mise en place.

Les volte-faces et attermoiements du gouvernement actuel autour de la clause de compétence générale, ou de la suppression ou non du département qui se terminera par un redécoupage des régions sans aucune étude d'impact, aboutiront au vote de deux textes. La loi MAPTAM (« modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » du 28 janvier 2014) affirme le fait métropolitain et organise le territoire autour d'elle tandis que la réforme des élections départementales viendra achever, au sens étymologique du terme, la notion de territoires et singulièrement des plus ruraux d'entre eux. Quant à la loi réformant le périmètre des régions, elle est davantage guidée par des préoccupations politiciennes que par une volonté décentralisatrice, puisqu'aucune nouvelle compétence ne leur sera transférée. Son mérite est de tenter de clarifier les compétences en revenant sur l'écriture de la loi MAPTAM qui ré-instituait la clause de compétence, que la loi du 16 décembre 2010 sur le conseiller territorial avait supprimée !

De ce survol, on peut retenir un certain nombre d'observations et recommandations.

Le préalable à une décentralisation réussie passe par une réforme de l'Etat. Qu'entend-t-il garder et gérer? Quelles missions de service public seront mieux assumées et gérées de façon décentralisée? Par qui et à quel échelon?

La décentralisation ne peut être la variable d'ajustement d'une équation budgétaire. La question n'est pas technique mais d'abord politique.

La République est une et indivisible. La décentralisation, sauf à revoir la Constitution dans un sens fédéraliste, ne peut remettre en cause les principes d'unité et d'indivisibilité. De ce point de vue, comme nous l'avons déjà écrit dans "le gaullisme une solution d'avenir", on peut s'interroger sur le choix opéré en 1982 de décentraliser l'action sociale qui est l'expression d'une appartenance, avec le corolaire d'une égalité de traitement entre membres d'une même nation.

En revanche, que l'Etat s'en remette aux collectivités territoriales pour conduire des politiques publiques présentant un caractère technique, serait de nature à donner un contenu et un cadre clairs à la décentralisation. Ce transfert de responsabilité s'accompagnerait d'une possibilité d'adaptation aux données locales, en conférant aux collectivités territoriales un pouvoir réglementaire.

La décentralisation telle que nous la concevons, entre liberté et responsabilité, s'accommode mal du principe de précaution inscrit dans la Constitution en février 2005\*\*. Pris entre une prescription législative ou normative le délégué n'est plus que l'exécutant du déléguant.

Enfin la question du financement. Il n'y a pas un contribuable national et un contribuable local. Ce sont les mêmes contribuables. La multiplication des bases taxables et le fait que les mêmes bases puissent être mobilisées par plusieurs échelons n'est un gage ni de responsabilité, ni de saine gestion. Cette situation assez propre à la France, conduit à un paradoxe. Nous sommes un pays qui reste centralisé dans la conduite des politiques publiques, mais nous avons des prélèvements décentralisés. Les lands allemands ont une fiscalité locale très marginale qui ne fait pas obstacles à des politiques publiques décentralisées. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit à l'article 72-2 de la Constitution\*, que la part des recettes des collectivités doit être significative mais n'en tire la encore aucune conséquence.

La question aujourd'hui n'est pas tant d'élaborer une énième réforme territoriale. La décentralisation ne peut être un alibi non avoué pour l'Etat afin de régler ses problèmes de fin de mois. Le discours de Bayeux, qui préfigure la Constitution de la 5ème République, nous enseigne d'aller à l'essentiel :

- Un État clair dans ses objectifs, fort dans son administration et ses missions est le préalable à une évolution de notre organisation territoriale.

- Il n'y a pas deux actions publiques, l'une nationale et l'autre locale qui s'ignoreraient ou pire encore, s'opposeraient. Elles se doivent d'être complémentaires.

\* « **Art. 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 œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'Etat 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. »

\*\* En février 2005, le Parlement réuni en Congrès a inscrit dans la Constitution la **Charte de l'environnement**, installant par là même le principe de précaution (art. 5) au niveau le plus élevé de la hiérarchie des normes juridiques, mais dans une rédaction différente, plus précise en ce qu'elle définit qui doit faire quoi, alors que les versions antérieures restent floues avec une forme de phrase passive et négative :

« 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 veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage. »

# Patrice GÉLARD

## Sénateur honoraire

---

### Réflexions sur nos Institutions

Le discours de Bayeux est avant tout un diagnostic, un constat. Si nous nous interrogeons pour savoir si ce constat est toujours opérationnel, la réponse est oui. Quand on voit que le **général de Gaulle** menaçait, ou plutôt, condamnait notre vie publique intoxiquée, on peut se demander si cela ne serait pas encore parfaitement valable à l'heure actuelle. Mais, il propose aussi une solution à nos maux. Cette dernière est justement le contenu institutionnel du discours de Bayeux que l'on retrouvera dans la constitution de 1958 comme cela a été souligné en ouverture de nos débats.

**La question essentielle qui se pose est de savoir si ces institutions mises en place en 1958 sont toujours pertinentes et si elles correspondent toujours parfaitement aux nécessités de notre temps.**

En réponse à cette question, je vais développer trois points : **le Président, le Parlement et le parlementaire.**

#### 1) Le statut du Chef de l'Etat

**Premier point :** Le statut du Président de la République a changé de nature du fait de la révision constitutionnelle de 1962 avec l'élection au suffrage universel direct. Nous ne sommes pas le seul pays à avoir un Président de la République élu au suffrage universel direct mais nous sommes le seul pays à donner au Président un nombre considérable de pouvoirs. Il y a là une première transformation par rapport au modèle parlementaire qui existait auparavant.

**Deuxième point :** Le passage au quinquennat.

Le quinquennat n'est peut-être pas aussi dramatique que certains voudraient le croire mais il a modifié profondément la nature du régime, peut-être plus à cause des hommes qu'à cause des institutions. En effet, le Premier Ministre a semblé disparaître derrière l'image du Président de la République; il n'est plus le « fusible » dont parlait **Michel Debré** en faisant référence au Premier Ministre qui laissait sa place pour éviter les troubles. A l'heure actuelle, changer de Premier Ministre ne changerait rien et par conséquent on se rend bien compte que c'est bien le Chef de l'Etat qui dorénavant est en première ligne. Ce n'était peut-être pas prévu avec le quinquennat mais on assiste à une différenciation entre le système français et le système européen majoritaire. Dans le système européen majoritaire, c'est le Premier Ministre qui, en réalité, décide de la vie politique, c'est lui que les électeurs choisissent lors des élections et non pas le Président de la République même lorsqu'il est élu au suffrage universel direct. On le voit dans le cas des élections autrichiennes où le Président de la République ne va pas nécessairement déterminer la suite des opérations. En France, le rôle du Président s'est donc transformé. En devenant le pilote, il n'est plus au-dessus de la masse politique qu'il faut gérer au quotidien. Il y a là un vrai problème que nous n'avons pas réussi à résoudre.



Plusieurs solutions ont été proposées pour remédier à ce problème mais aucune n'a semblé satisfaisante.

- La première a été de transformer notre régime en un régime présidentiel. Il y a eu deux tentatives dans notre histoire qui ont, toutes les deux, échoué que ce soit en 1791 ou en 1851-1852.
- La deuxième idée serait de revenir au septennat.
- La troisième idée serait de revenir à 1958 avec l'élection par un collège restreint mais cela n'irait vraisemblablement pas dans le sens de l'histoire.

## 2) Le travail parlementaire

Toutes les réformes que nous avons voulu faire pour améliorer le travail parlementaire par la voie constitutionnelle ont été un échec (mise en place de la session unique).

Le Parlement français est celui, parmi les parlements européens, qui travaille le plus, le seul à pratiquer des séances de nuit et le seul qui multiplie les sessions extraordinaires. Certaines expériences au Parlement européen, ou dans certains parlements européens autre que le nôtre, ont démontré qu'il était possible d'améliorer considérablement le travail parlementaire.

En fait, plus que des révisions constitutionnelles, ce sont les mœurs parlementaires qu'il faut changer. Le travail a d'ailleurs été commencé par la mise en chantier des réformes du règlement tant de l'Assemblée nationale que du Sénat.

- Il faut donner moins d'importance à la séance publique et beaucoup plus au travail qui se fait en commission et en groupe de travail. C'est une erreur que de vouloir canaliser l'ensemble de nos télévisions et de nos radios sur la séance publique. Cela donne une image détestable, avec un académisme que ne comprend pas le grand public. Nous fonctionnons comme sous la Convention où le travail parlementaire avait été organisé par des avocats selon le modèle du procès pénal. Le vote de la loi, c'est le procès pénal : on le défend, on l'attaque, on essaye d'améliorer les choses, après on délibère et on aboutit à une solution que le grand public ne peut pas comprendre s'il ne connaît pas tout le travail qui est fait en amont.
- Il faudrait mieux encadrer le dépôt d'amendements et de propositions de loi -c'est ce qu'avait proposé au départ le **Président Larcher**-, en appliquant strictement les règles de recevabilité financière ou constitutionnelle.
- Il faudrait supprimer une des deux semaines d'initiative législative (car le gouvernement n'arrive pas à faire passer ses textes et surtout il y a une semaine d'initiative parlementaire où on a l'impression que le parlement perd son temps car il y a peu de choses intéressantes à discuter ou à analyser).
- Enfin, en ce qui concerne le contrôle d'exécution des lois, il faudrait appliquer ce qui se fait partout ailleurs, c'est-à-dire ramener le contrôle au suivi de l'application des lois, normalement assumé par le rapporteur.

### 3) Le statut du parlementaire

C'est au cours des dix dernières années que le statut des parlementaires a été fréquemment remis en cause. Les reproches qui sont faits aux parlementaires sont souvent qu'ils ont trop d'avantages, qu'ils sont trop nombreux, trop payés....

Une comparaison avec ce qui se passe dans les autres pays européens démontre que le statut du parlementaire français se trouve à peu près au milieu du statut des parlementaires européens. Les parlementaires français sont mieux traités que ne le sont les Italiens, les Portugais ou les Espagnols mais moins bien traités que les Allemands, les Belges, ou les Hollandais. Nous avons là un système qui n'est pas forcément scandaleux et quand on nous dit qu'il faut ramener le nombre de sénateurs à 151, -j'ai vu ce chiffre dans la presse il y a 2 jours,- je me demande sur quelle base. Quand on compare les différents pays, la conséquence de la réduction du nombre de parlementaires aboutit à peu près au même résultat : 1 élu pour 500 000 habitants. Si on réduit le nombre de députés, la masse de travail restant la même, il faudra la répartir sur un nombre moindre de parlementaires. Le parlementaire ne devra plus travailler comme actuellement. Si on réduit son nombre, il faudra augmenter ses collaborateurs parce qu'autrement, il va être constamment dans les mains des administrateurs du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. Je vous rappelle qu'en Allemagne, un député du Bundestag a sept collaborateurs. Je ne parle pas du Sénateur de Californie qui en a 180 ! On ne va pas comparer le coût du sénateur américain de Californie avec le coût du sénateur français, c'est la comparaison qu'on ferait entre un chef de PME et un chef du CAC 40. Par conséquence les comparaisons ne sont pas possibles.

Autres points :

Dans la plupart des pays, le **cumul des mandats** existe mais est encadré, limité. On peut être élu local en Espagne, en Italie, en Allemagne même.

La mise en place **des 13 régions** en France fait peser une grande menace sur le Sénat. Les sénateurs pourraient devenir les élus des régions : disparition du département et disparition de toute la ruralité. Il y a un mauvais modèle à côté de chez nous : l'Italie. Cela risque de se développer.

Nous sommes face à un certain nombre d'éléments que nous n'avons pas su contrôler.

Le premier c'est le **rôle des mass media** et en particulier de l'**Internet**. Il est, en effet, inquiétant de voir par exemple qu'un appel sur internet à une rave party va permettre, en l'espace de quelques heures, de mobiliser 10 à 20 000 personnes.

Nous ne savons pas utiliser le **référendum** en France. Nous disons oui ou non à un gouvernement. Il faut que les choses changent. Le premier changement à faire, c'est de dire qu'aucun référendum n'est valable que si 50% des électeurs ont participé au vote.

Le **général de Gaulle** n'a jamais parlé de la **justice**. Faudra t-il un jour transformer le Conseil Constitutionnel en Cour Constitutionnelle ? Faudra t-il que l'on modifie le statut, incompréhensible à l'étranger, de nos magistrats-procureurs ? Faudra t-il s'interroger sur la nécessité de revoir la Charte de l'environnement en ce qui concerne le principe de précaution ?

Le **général de Gaulle** disait que seul le suffrage universel est la base de la démocratie. Nul ne songe à remettre ce principe en cause (Il y avait d'ailleurs une petite contradiction entre son analyse de la seconde Chambre et cette affirmation). Il disait que les pouvoirs devaient être souverains et séparés et que là encore un équilibre des pouvoirs est nécessaire. Le **général de Gaulle** nous a donné une méthode qui va même jusqu'à l'arbitrage. Après tout n'est-ce pas le peuple souverain qui est toujours l'arbitre ?

<b>Révision de la constitution de la Vème République</b>
--

**SOUVERAINÉTÉ NATIONALE, EUROPE ET INSTITUTIONS INTERNATIONALES**

- **Les délégations de souveraineté**

- ✓ **Constitutionnaliser la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les délégations de souveraineté**

Jurisprudence constitutionnelle introduite par l'arrêt du 22 janvier 1999 concernant la Cour pénale internationale, dans laquelle le Conseil estime que « *le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure des engagements internationaux en vue de favoriser la paix et la sécurité dans le monde et d'assurer les principes généraux du droit public international* ». Le Conseil précise cependant le champ des normes de référence de son contrôle des engagements internationaux : une révision constitutionnelle sera nécessaire préalablement à l'autorisation de ratifier un engagement international qui non seulement contiendrait une clause contraire à la Constitution ou porterait atteinte aux « conditions essentielles », mais aussi « mettrait en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis », auxquels il est, pour la première fois, fait référence explicitement.

- ✓ **Une nouvelle conception de la souveraineté pour concilier souveraineté et intégration européenne : la souveraineté partagée**

Il convient de dissocier l'État de la souveraineté nationale. La souveraineté nationale, dont le peuple est titulaire, pourrait, ainsi, voir son cadre d'exercice dédoublé : celui-ci ne serait plus exclusivement l'État, mais également, à un deuxième niveau, l'Union européenne. Il ne s'agit pas ici d'un double niveau de souveraineté, dont le concept reste indivisible et d'origine nationale, mais bien d'un double niveau dans son exercice, autour du ciment constitué par le peuple, titulaire de toute souveraineté. L'Union ne peut d'ailleurs prétendre à une quelconque souveraineté autonome puisqu'elle ne dispose pas de la « compétence de sa compétence ». Les institutions européennes ne feraient donc, dans cette hypothèse, qu'exercer une souveraineté dont le titre a été conservé par la nation. **C'est bien l'exercice de la souveraineté qui est partagé, ou plutôt exercé en commun, et non la souveraineté elle-même.** Il conviendrait donc de modifier les dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de la souveraineté : **peut-être serait-il temps d'inscrire l'Europe dans le cœur de la Constitution, à l'article 3 et dans le préambule, comme une intention immanente aux valeurs de la République et comme une des dimensions de sa pratique institutionnelle, une manière d'exercer, avec d'autres peuples, notre souveraineté.** Dans une telle perspective le véritable enjeu est donc bien d'assurer une présence française dans le cadre d'exercice européen de la souveraineté : si les compétences y sont exercées en commun, la France doit y trouver sa place afin de pouvoir continuer à exercer sa souveraineté à ce double niveau. **On ne peut plus opposer compétence nationale et compétence européenne, l'une et l'autre ne sont pas exclusives mais complémentaires.**

## ✓ **Mettre fin au « désordre normatif » de la Constitution induit par les révisions constitutionnelles à répétition**

Les révisions constitutionnelles à répétition ont entraîné un désordre normatif au sein de la Constitution. La technique de la révision-adjonction, inaugurée lors du traité de Maastricht, conduit en effet, à chaque nouveau traité européen, à ajouter à la Constitution des dispositions permettant de surmonter les inconstitutionnalités relevées par le Conseil constitutionnel.

Exemples :

- Les dispositions provisoires ne s'appliquant que pour une durée déterminée (ratification traité). Cela renforce la banalisation de la révision, raisonnement à court terme alors que ce texte impose de la stabilité ;
- Les dispositions conditionnées : entrée en vigueur de dispositions conditionnée à l'entrée en vigueur d'un traité ;
- Les dispositions dérogatoires : « constitution européenne à l'intérieur de la constitution ». reconnaissance de l'UEM mais maintien de l'article 34 : « la loi fixe le régime d'émission de la monnaie ». Il y a donc des contradictions. Un toilettage s'avère nécessaire.

La méthode choisie, celle de l'adaptation ponctuelle, a minima, de la constitution aux exigences de la construction européenne, n'est pas adaptée à la poursuite, prévisible, de la construction européenne. Il faut donc changer de méthode !

## ✓ **Inscrire dans la constitution une clause générale de transferts de compétences**

Une telle clause générale d'habilitation, qui prévoirait que « **la France consent aux transferts de compétences nécessaires à sa participation aux communautés européennes et à l'Union européenne** » permettrait, en couvrant par avance tout nouveau transfert de compétence, d'éviter de réviser la Constitution trop souvent. Elle assurerait également une plus grande souplesse des relations entre les ordres juridiques national et communautaire. Elle aurait surtout une **dimension symbolique et politique**, en affirmant l'appartenance française à l'Union, tout en limitant le nombre des révisions, et pourrait permettre d'organiser le régime général des transferts de compétences.

Le risque selon certains serait d'octroyer un blanc-seing à la construction européenne, d'aboutir à ôter au peuple souverain l'exercice d'un droit de regard sur les transferts opérés, à chaque étape de la construction européenne. Il n'en est rien. **Plusieurs États ont introduit une telle disposition : article 23 de la Loi Fondamentale allemande** « La Fédération peut transférer des droits de souveraineté par une loi approuvée par le Bundesrat », **article 34 constitution belge**, **article 93 de la constitution espagnole**. Article 90 paragraphe 1 de la constitution polonaise, article 7 paragraphe 6 de la constitution portugaise. La clause générale n'empêche pas des révisions ponctuelles lorsque le traité excède sa portée (exemple : rôle des parlements nationaux dans la construction européenne = pas transfert de compétences mais définition de procédures dans l'ordre interne permettant de faire participer le Parlement à la construction européenne. En outre, on peut accompagner la clause générale de dispositions consacrant les limites aux possibilités de révisions de la constitution (exemple : article 23 LF allemande : l'intégration européenne ne peut porter atteinte à l'organisation de la Fédération en Länder, au principe du concours des Länder à la législation ou aux principes énoncés aux articles 1 et 20). La multiplication des révisions renforce le sentiment que c'est la constitution qui s'adapte à la construction européenne. Une telle clause est plus protectrice que la révision-adjonction à la française qui n'assigne aucune limite à la construction européenne. La clause ne supprimerait donc pas les possibilités de révision mais en réduirait la fréquence. On évite par exemple les révisions inutiles en cas de non ratification d'un traité. En échange, on renforcerait les conditions de ratification du traité !

### ✓ **Un renforcement des conditions de ratification du traité**

Les traités doivent tous être ratifiés par une loi. Le contrôle du transfert de compétences s'effectue donc automatiquement au moment de l'adoption de la loi autorisant la ratification du traité. Il conviendrait de généraliser à tous les types de traité la procédure prévue dans la constitution pour ratifier les traités d'adhésion d'un État à l'UE (soit référendum soit par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des 3/5<sup>e</sup>). Actuellement, pour la ratification d'un traité européen, il faut soit un référendum soit par le Parlement selon les mêmes règles d'adoption d'une loi ordinaire. La nouvelle procédure permettrait de trouver un juste équilibre entre la procédure législative ordinaire, trop peu exigeante, et la révision constitutionnelle, trop lourde. Le vote par chacune des deux chambres, en termes identiques, de la loi autorisant la ratification, se ferait sans que l'Assemblée nationale ne bénéficie des dispositions de l'article 45 relatives au « pouvoir du dernier mot ». Une telle réforme garantirait l'existence d'un contrôle sur les transferts de compétences. C'est le choix fait par l'Allemagne ou par la Pologne. L'introduction d'une clause générale de transfert de compétences n'implique donc aucunement une suppression de tout contrôle quant aux modalités de l'intégration européenne. Autre garde-fou possible : prévoir l'intervention obligatoire d'un avis du Conseil constitutionnel qui serait chargé de préciser, avant la soumission d'un tel projet de loi au Parlement, la portée de ces transferts.

### ✓ **Rendre obligatoire le référendum pour toute ratification de traité d'une organisation internationale d'intégration**

Délégation de souveraineté, transfert de pouvoirs, donc nécessité de demander l'avis du peuple.

### • **L'extension des pouvoirs des instances européennes**

#### ✓ **Faire coïncider élections nationales et élections européennes**

Faire en sorte que non seulement les représentants respectifs de chacun des Etats de l'Union soient élus en même temps comme c'est le cas actuellement au sein du Parlement européen mais aussi ceux des divers Parlements nationaux afin que puissent **naître de cette coïncidence de calendrier des majorités plus homogènes et plus cohérentes**. Le déphasage actuel fait que l'on est toujours dans l'attente d'une échéance électorale dans l'un des Etats de l'Union. Une telle situation nuit à l'émergence d'une dynamique européenne et nuit à l'entente de nos peuples. A l'évidence, un tel saut qualitatif ne pourra pas être fait dans l'immédiat par tous les Etats de l'Union. En revanche, il devrait être de l'ordre du possible pour l'ensemble des Etats fondateurs et sans doute, ce serait hautement souhaitable, par l'essentiel sinon la **totalité des Etats de la zone euro**.

#### ✓ **Le renforcement du rôle du Parlement national**

Les parlementaires n'ont pas le pouvoir d'amender le projet de loi de ratification, projet dont l'initiative est donc déjà réservée au gouvernement. On assiste donc bien à une marginalisation du Parlement français, qui n'a qu'un rôle limité dans la mise en œuvre du droit communautaire, mais également dans son élaboration. Le Parlement, représentant du peuple, seul titulaire de la souveraineté nationale, doit pourtant avoir les moyens de prendre la part qui lui revient et de s'impliquer dans les affaires européennes : celles-ci, touchant aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté », ne peuvent plus être considérées comme relevant des affaires étrangères ou d'un « domaine réservé » à l'exécutif.

L'association des parlements nationaux pourrait constituer une réponse à cette Europe lointaine et opaque, en constituant un relais avec la population et renforcer la démocratie et la transparence dans l'Union. C'est une des mesures importantes contenue dans « l'arrangement » britannique près du Conseil obtenu les 17 et 18 février dernier. Une majorité qualifiée de 55 % des Parlements nationaux est nécessaire pour que la Commission soit contrainte de modifier son projet.

✓ **Associer le Parlement au souhait formulé par le gouvernement français d'obtenir une réforme institutionnelle préalable à l'élargissement de l'Union**

Notre système institutionnel ne laisse en principe au Parlement d'autre choix que d'accepter ou de rejeter en bloc le projet d'autorisation de ratification. En effet, selon une interprétation constante, les parlementaires sont privés du droit d'amender un tel projet, dont l'initiative est par ailleurs réservée au gouvernement. Il s'agit ici de la possibilité de prévoir une consultation préalable du Parlement pendant la phase d'élaboration des traités. **Le Parlement serait ainsi associé à la phase de négociation des Traités, pour une consultation au moins formelle, plus respectueuse du principe démocratique, en vue de négociations futures touchant aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté », auxquelles il serait particulièrement souhaitable d'associer le Parlement national.**

✓ **Renforcement de la commission des affaires européennes**

En faire une vraie commission, constitutionnaliser le rôle des ex délégations parlementaires au sein de tous les parlements de l'UE. Transformer la commission des affaires européennes en une commission permanente supplémentaire.

✓ **Constitutionnaliser le principe de subsidiarité, comme mode de répartition de l'exercice de la souveraineté**

Introduction d'une disposition constitutionnelle ou législative organique qui indiquerait que « les États exercent en commun certaines compétences selon le principe de subsidiarité » et rendre obligatoire l'association des parlements nationaux aux procédures de comitologie.

✓ **Reconnaître au Parlement européen un rôle dans l'exercice de la souveraineté nationale**

Le Parlement européen, représentant européen des peuples de l'Union, n'est toujours pas considéré comme une assemblée représentative du peuple français, au même titre que les assemblées nationales. Le Conseil constitutionnel a expressément exclu que le Parlement européen puisse être considéré comme tel par les pouvoirs publics français. Il a, en effet, estimé à deux reprises, en 1976 et 1992, que « le Parlement européen n'appartient pas à l'ordre institutionnel de la République française », et ne « participe pas à l'exercice de la souveraineté nationale ».

Ce raisonnement s'inscrit dans la conception classique - et dépassée - d'une souveraineté nationale exercée exclusivement dans le cadre étatique. La nouvelle approche d'une souveraineté conciliée avec l'intégration européenne, supposerait donc une évolution de la position du Conseil constitutionnel relativement à la qualification juridique du Parlement européen. Dans cette perspective, il lui faudra tôt ou tard tirer les conséquences de l'exercice, par le Parlement européen, de la codécision dans des domaines touchant, selon ses propres termes, aux « conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

Il conviendrait donc d'inscrire dans la Constitution l'existence de représentants du peuple français au Parlement européen. **Une telle disposition pourrait compléter l'article 3, qui préciserait que le peuple exerce la souveraineté nationale par ses représentants nationaux sur le plan interne, et européens, au niveau communautaire. Les parlementaires européens prendraient explicitement une place dans l'organisation constitutionnelle française, et il serait ainsi reconnu qu'ils exercent, en parallèle des représentants nationaux au Parlement français, une part de la souveraineté, qui correspond aux compétences régaliennes transférées à l'Union.**

✓ **Le carton vert (dépend d'abord d'une révision des traités européens)**

Les parlements nationaux peuvent déjà contester la conformité d'un projet d'acte législatif avec le principe de subsidiarité, conformément à leur rôle de "chiens de garde" de ce principe selon lequel l'UE ne doit intervenir que si elle est en mesure d'agir plus efficacement que les États membres. Ils doivent alors formuler un avis motivé dans un délai de huit semaines. Si la conformité est contestée par un tiers des voix attribuées aux parlements nationaux ("carton jaune"), la Commission doit réexaminer sa proposition et décider si elle maintient, modifie ou retire l'acte en question, en motivant sa décision. Mais il faudrait aujourd'hui aller plus loin en permettant aux parlements nationaux de s'impliquer davantage dans le processus législatif via un "carton vert" qui leur permettrait de faire des suggestions. C'est la commission "EU Select" de la House of Lords, la chambre haute du Parlement du Royaume-Uni, qui a proposé cette initiative dans un rapport en 2014 et qui a invité dans une lettre les parlements nationaux des autres États membres à signer une initiative de carton vert, adressée à la Commission européenne, sur un dossier précis : le gaspillage alimentaire. La 53e réunion des présidents de la COSAC, qui s'est tenue à Riga du 31 mai au 2 juin 2015, a donné mandat à la Présidence luxembourgeoise de créer un groupe de travail sur le renforcement du dialogue politique par l'introduction d'un "carton vert" ainsi que l'amélioration du "carton jaune". Selon ce texte, le "carton vert" "améliorerait le dialogue politique existant et encouragerait davantage les parlements nationaux qui souhaitent s'impliquer pro activement à soumettre des suggestions constructives non-contraignantes sur les mesures politiques ou les propositions législatives à la Commission européenne, sans porter atteinte à son droit d'initiative législative".

• **Les conséquences du rejet, en 2005, du projet de révision constitutionnelle**

✓ **Brexit : la France ne pourra pas échapper au débat sur son avenir au sein de l'UE**

L'Union a besoin d'une réforme drastique afin de relever le défi de la mondialisation. Elle a aussi besoin de retrouver une légitimité, car elle a perdu le contact avec ses administrés et l'adhésion au projet européen s'est trouvée affaiblie. Le référendum de 2005 en est une illustration éclatante. Sans aller jusqu'à remettre en cause l'appartenance de la France à l'UE, les questions soulevées par le Royaume-Uni ont le mérite d'ouvrir le débat sur des difficultés auxquelles nous sommes déjà confrontés et auxquelles il nous faudra apporter une solution dans un avenir proche, comme par exemple le contrôle de l'action de la Commission ou le décalage existant entre l'Union européenne et l'opinion.

**Le projet britannique consiste à refonder la légitimité de l'action européenne en renforçant le rôle des parlements nationaux.** Il préconise de permettre à une majorité qualifiée de parlements nationaux de repousser les projets législatifs émanant du Conseil ou de la Commission quand ces projets n'ont pas l'appui des parlementaires nationaux.

Il s'agirait d'un véritable « carton rouge » pour lequel aucune majorité qualifiée n'a été étudiée pour l'instant. Sur ce point, force est de constater que les traités précisent que l'action des parlements nationaux est assurée au moyen du contrôle dit de subsidiarité et qu'ils n'ont pas entendu les faire participer davantage à l'élaboration de la législation européenne. En tout état de cause, si l'idée d'un veto semble exclue, il conviendrait sans doute de veiller à une meilleure association des Parlements nationaux au processus de décision européen, notamment sous la forme d'un véritable droit d'initiative appelé « carton vert ».

✓ **Interdire la ratification d'un traité européen si le peuple s'est prononcé contre un texte identique**

Les Français ne digèrent pas que le parlement soit passé outre son rejet de la constitution de 2005 en ratifiant le traité de Lisbonne, dont le contenu est à 90% identique. Il faut donc bannir ce genre de pratique à l'avenir ou imposer un délai de 10 ans avant d'examiner à nouveau un texte européen. Cette disposition retarderait la construction européenne mais il n'est pas possible de « brader » la volonté d'un peuple seulement 2 ans après son verdict référendaire.

• **L'impact de certaines jurisprudences d'instances internationales (CEDH)**

✓ **Prévoir la possibilité pour le Conseil Constitutionnel de saisir la CEDH**

Aujourd'hui, la CEDH ne peut pas être saisie par une juridiction. Or, la Convention européenne des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg exercent une influence très importante sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel :

- la Convention européenne des droits de l'homme a contribué à l'émergence de droits nouveaux. (vie privée, liberté du mariage, droit de mener une vie familiale normale, dignité de la personne humaine)
- En second lieu, la jurisprudence de Strasbourg a sensiblement enrichi la conception française de certains droits (liberté d'expression)
- En troisième lieu, la jurisprudence de Strasbourg a eu un impact majeur sur les procédures judiciaires et notamment sur la procédure pénale (droit à un recours juridictionnel effectif)
- Enfin, dans un domaine au moins, la jurisprudence de Strasbourg a conduit le Conseil constitutionnel à modifier sa jurisprudence: il s'agit des validations législatives. Le Conseil constitutionnel avait admis la conformité à la Constitution de l'article 85 d'une loi du 18 janvier 1994, qui avait validé le montant d'une indemnité instituée en 1953 au profit des personnels des organismes de sécurité sociale des départements d'Alsace-Moselle.
- Or, postérieurement à cette décision, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a développé une jurisprudence admettant de façon beaucoup plus restrictive les validations. Par une décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, rendue moins d'un mois plus tard, le Conseil constitutionnel a adapté sa jurisprudence dans le sens de celle de la CEDH.

Ainsi, bien que le Conseil constitutionnel ait expressément jugé qu'il n'examine pas la conformité des lois qui lui sont déférées à la Convention européenne des droits de l'homme, il s'inspire directement et dans de nombreux cas de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.



Pourquoi ? Dans le cadre du contrôle de conventionalité, c'est-à-dire de conformité des lois à la Convention européenne des droits de l'homme, que le Conseil constitutionnel leur a abandonné, le Conseil d'État et la Cour de Cassation sont tenus de se conformer à la jurisprudence de Strasbourg, sous peine de voir leurs décisions désavouées et la France condamnée pour violation de la Convention. Le Conseil constitutionnel, s'il veut garantir l'unité de l'ordre juridique français et la sécurité juridique qui en découle pour les justiciables, est donc tenu de s'inspirer, lui aussi, étroitement de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Le Conseil constitutionnel n'échappe donc pas à une certaine contradiction : il interprète les principes constitutionnels à la lumière des droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme mais refuse d'étendre les normes de référence de son contrôle à celle-ci. La question qui se pose - mais c'est une question ouverte pour l'avenir - est dès lors de savoir si le Conseil constitutionnel ne devrait pas un jour faire de façon explicite ce qu'il fait déjà de façon implicite, c'est-à-dire une interprétation du préambule de la Constitution à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme.

### ✓ **Constitutionnaliser le dialogue des juges nationaux/internationaux**

Le Conseil constitutionnel s'est déclaré compétent pour saisir pour la première fois en 2013 la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle (Décision n° 2013-314 P QPC du 4 avril 2013 (M. Jeremy F.)). De son côté, la Cour de justice de l'Union européenne a donné les mêmes preuves de sa volonté de dialogue des juges pour éviter une confrontation entre l'ordre constitutionnel français et l'ordre juridique communautaire. La meilleure illustration en fut bien sûr l'arrêt Melki de la CJUE du 22 juin 2010. La Cour a alors fait évoluer sa jurisprudence *Simmenthal* et jugé le mécanisme de la question prioritaire de constitutionnalité conforme au droit de l'Union. Ces décisions du Conseil constitutionnel et de la CJUE s'inscrivent dans la philosophie profonde du « dialogue des juges » : chacun, à sa place, dans l'accomplissement des missions qui sont les siennes, doit chercher à prendre en compte l'action des autres juges car tous participent d'un idéal commun, celui d'une société où la règle de droit et son respect constituent un bien commun. Les juges doivent rechercher les solutions rendant seulement hypothétiques les conflits insolubles entre norme interne et norme internationale ou européenne. L'exemple de ce dialogue entre le Conseil constitutionnel et la CJUE conduit inévitablement à s'interroger sur l'opportunité de lui donner la possibilité d'en faire de même avec la Cour européenne des droits de l'homme. Il est cependant souhaitable que les instances internationales gardent présent à l'esprit l'évolution du monde soumis à des tensions et des actions terroristes de plus en plus violentes. Le nouveau président de la CEDH a d'ailleurs récemment admis que « face au terrorisme, la Cour doit être réaliste ».

**Jacques OUDIN**  
**Sénateur honoraire**

---

## **Synthèse des débats**

Parmi tous les sujets qui ont été abordés au cours de ce colloque riche et dense, quatre grands points me paraissent importants.

### **1) Bayeux est un discours fondateur.**

**Mme Decaumont** l'a parfaitement démontré avec un grand talent. C'est effectivement un vrai discours fondateur mais prononcé dans un contexte qui était celui de 1946 et donc profondément différent de celui d'aujourd'hui après les grands événements qui ont suivi en 1958, en 1962 et bien sur, à notre époque en 2016.

Nous devons donc désormais réfléchir à la façon dont nos Institutions doivent s'adapter dans ce contexte très différent, marqué par la mondialisation et surtout par l'existence de l'Europe.

Fondamentalement le discours de Bayeux a eu deux objectifs : le renforcement de l'exécutif et l'encadrement du pouvoir législatif.

Chacun a convenu que « encadrement » ne veut pas dire réduction mais une certaine rationalisation. Au cours des débats, nous avons vu que cette rationalisation a plutôt évolué ensuite dans un sens contraire.

A propos de ces actes fondateurs que sont le discours de Bayeux et la Constitution de 1958, nous nous sommes interrogés pour savoir si c'était une évolution ou une révolution.

**Philippe Bas** nous a démontré que la structure de nos Institutions est, en fait, la même depuis le début de la III<sup>e</sup> République. Nous avons un Parlement avec deux chambres, un président du conseil ou un premier ministre : en fait, ce n'est pas la structure des pouvoirs en place qui a changé mais le curseur qui s'est déplacé, c'est-à-dire l'importance respective de chaque institution. Cela mérite donc notre réflexion.

### **2) Comment, désormais, réformer la France ?**

La seconde question posée, au delà de la légitimité du pouvoir qui n'est pas contestée, concerne la façon dont nous pouvons rendre ce pouvoir plus efficace dans une France où beaucoup de rouages semblent bloqués.

Pour faire court : **Comment réformer la France en 100 jours ?** Mais, bien entendu chacun conçoit que 100 jours est un slogan, et qu'il faudra, en réalité, cinq années pour mettre en œuvre le programme présidentiel.

En 2016/2017, nous sommes, en fait, à une nouvelle étape cruciale de notre histoire, comme nous en avons rencontré en 1945, 1958, 1962 et 1969. Comment réformer la France profondément et rapidement pour faire face à la mondialisation et à la dégradation de nos finances publiques, de notre modèle social et de nos structures locales ?

**Isabelle Debré** a insisté sur la nécessaire évolution vers le renforcement du pouvoir présidentiel, sans pour autant rentrer dans un régime présidentiel.

Tout le monde a, en effet, constaté que depuis le Discours de Bayeux, le Président de la République n'a plus le rôle d'arbitre mais est devenu un acteur majeur de la vie politique qui a vu sa place encore renforcée par le passage du septennat au quinquennat. C'est désormais autour du programme présidentiel approuvé par le peuple que s'organise le programme gouvernemental.

D'ailleurs, soyons clairs. Le problème de l'Algérie n'a pu être résolu que parce que le **général de Gaulle** a utilisé les deux moyens ; d'une part la procédure du référendum et d'autre part, l'élection du Président de la République au suffrage universel. Ces deux éléments ont donc profondément changé les capacités de la France à surmonter ses blocages pour peu que les responsables en aient la volonté. Souvenons-vous des propos de **Gaston Monnerville** qualifiant cette élection au suffrage universel du Président de forfaiture, alors qu'il s'agissait d'un acte démocratique par essence, fondé sur le vote du peuple.

### 3) **Clé de voute de nos Institutions : Un Président élu au suffrage universel.**

Au cours de nos débats, nous sommes convenus que l'élection du Président de la République au suffrage universel et l'approbation de son programme du quinquennat étaient, de fait, le programme d'action du gouvernement, pour la législature. Cela lui permettait d'agir avec vigueur par le biais des ordonnances et éventuellement par l'utilisation de la procédure du référendum, comme le veut l'article 3 de la Constitution.

Cela nous a amenés à aborder le problème de la place du Premier Ministre dont le rôle du chef de gouvernement est nécessaire. Peu d'entre nous ont proposé la suppression de ce poste car il permet une coordination et une impulsion de l'action d'un gouvernement resserré et surtout, il permet d'éviter d'aller vers un régime purement présidentiel.

Les débats ont montré qu'il était impossible de comparer l'évolution de nos institutions au regard du système américain même si désormais, nous avons un président élu pour cinq ans sur un programme bien déterminé.

Nous avons, bien entendu, abordé le problème des primaires qui n'est pas exactement dans l'esprit gaulliste puisqu'il donne la primeur pour la désignation des candidats aux partis politiques. Néanmoins, il a été convenu que c'était un progrès démocratique réel et que les débats qui l'entourent permettent d'engager le dialogue entre le futur Président et le peuple.

### 4) **Des pratiques institutionnelles à améliorer.**

Le quatrième point de ce débat a porté sur les insuffisances notoires de nos pratiques institutionnelles et de nos législations.

- **Dominique de Legge** a évoqué le **grave problème de la régionalisation dans une République « une et indivisible »**.

Comment régionaliser rationnellement les compétences dans une République qui ne reconnaît que l'unicité de la République mais qui est quand même décentralisée ? A-t-on suffisamment réfléchi au transfert de compétences et de gestion ?

Il est permis de penser que tel doit être le rôle du Sénat et de l'Assemblée nationale : réfléchir sereinement à cette question et ne pas la confier à des commissions ad hoc dont la légitimité peut être contestée.

- Le deuxième point évoqué par **Patrice Gélard** concerne les **insuffisances du travail législatif**.

Chacun s'accorde à constater que la France est sur-réglémentée, sur-administrée avec des « codes » surdimensionnés. Le diagnostic est connu et résulte d'un travail législatif insuffisant et mal contrôlé : trop d'amendements, trop de textes, des incohérences fréquentes entre les textes, une non application et un non suivi des textes, comme des recommandations de la Cour des Comptes ou du Conseil d'Etat.

Nous sommes convenus que nos collègues auraient à cœur d'approfondir ces questions.

- Le troisième point, traité par **Jean Bizet** concerne les **transferts de souveraineté au niveau européen**, c'est-à-dire la souveraineté partagée.

Depuis des décennies, cette question est mal traitée et fait l'objet de polémiques récurrentes en France qui ont entraîné le rejet du projet de constitution européenne en 2005.

C'est également un des points forts du débat actuel en Grande Bretagne, avant le référendum du 23 juin 2016.

Au-delà de ce problème fondamental, **Jean Bizet** a également évoqué les difficultés de la régionalisation, du travail législatif, et surtout des **lacunes d'une justice** qui appelle une réforme profonde en raison de ses trop nombreux dysfonctionnements.

En conclusion, chacun a convenu que nous vivons dans un **monde profondément différent** de celui du Discours de Bayeux en 1946, comme celui de la période 1958-1962. Nous sommes dans un monde mondialisé dans lequel les techniques évoluent à un rythme inconnu auparavant. **Patrice Gélard** a évoqué ces jeunes que nous avons vus hier au Mémorial de Caen qui ne savaient pas ce qu'était l'Union Soviétique. Cependant, grâce à Internet, ils en savent plus que nous sur certains sujets. Notre monde évolue à une vitesse effarante. Chaque année des concepts, des process, des appareils nouveaux apparaissent. Il faut comprendre qu'on ne travaillera plus de la même façon, que ce soit dans les entreprises et dans les assemblées parlementaires. Malheureusement, Internet et le monde connecté ne sont pas encore totalement intégrés dans notre univers parlementaire.

## 5) **Le référendum : l'arme absolue ?**

Le problème de l'utilisation du référendum se pose. **De Gaulle** a utilisé 5 fois la procédure référendaire. Ses successeurs également ; le dernier date de 2005.

Depuis 11 ans, les deux Présidents de la République qui se sont succédé n'y ont jamais eu recours. Or le peuple, à l'évidence, a besoin d'être consulté sur certaines grandes réformes pour mettre un point final à certaines polémiques. Mais, nous constatons une réticence évidente des « élites » au pouvoir à utiliser cette procédure.

Les opposants avancent toujours les mêmes objections : ce n'est pas le bon moment, ce n'est pas la bonne question, le problème est trop compliqué ou le peuple ne comprend pas la question. Il est évident que le jour où les « élites » commencent à critiquer le peuple, la démocratie est légèrement ébranlée.

## **6) L'indispensable Sénat**

Tous les membres de notre Amicale ont conscience de l'importance du bicamérisme et souhaitent donc le maintien du Sénat.

La légitimité du Sénat qui représente les collectivités territoriales dans une République qui se veut centralisée est également incontestable.

Simplement, il convient de ne pas mélanger les légitimités. L'Assemblée nationale a la sienne et le Sénat aussi.

En ce qui concerne le fonctionnement du Sénat, il est évident que des améliorations sont possibles mais, il convient de respecter certains principes essentiels : par exemple, il n'est pas possible d'avoir une assemblée avec des membres élus au suffrage universel indirect mélangés avec d'autres représentants socio professionnels désignés par leurs corporations.

## **7) Faut-il limiter ?**

Enfin, un problème essentiel a été souligné : il s'agit de la ré-élection après un premier mandat. Faut-il limiter le nombre de mandats successifs, surtout au niveau du mandat présidentiel car cela pose, à nouveau, la question du septennat. Le problème se pose. Notre assemblée n'a pas longuement débattu de ce sujet éminemment complexe dont il sera longuement question pendant la future campagne présidentielle.

Je tiens à remercier tous les intervenants qui ont fait un formidable travail pour participer à ce débat.

## Gérard LARCHER Président du Sénat

---

(Trame des propos)

Nous allons rentrer dans un temps fondamental pour les institutions de la Ve République un temps qui nous conduit vers l'élection présidentielle qui, sur le plan mathématique, est l'occasion d'une forme de « rebasage » de nos institutions.

Il y aura sans doute deux questions majeures qui seront abordées : la question économique et sociale et donc celle de la puissance et de la capacité de la France mais aussi la question d'une nation qui rassemble et non d'une nation qui se disloque.

Dans les racines du gaullisme, nous disposons d'un certain nombre de fondations solides.

Je crois que nous devons réaffirmer que les fondamentaux de la Constitution sont nos références. Il nous faut les mettre en avant parce que naturellement, au cours de la campagne électorale, pour ne pas traiter des questions économiques et sociales ou de la nation qui rassemble, les leurres constitutionnels et institutionnels vont être nombreux.

Je passe sous silence les propositions du Parti Socialiste de la dernière semaine de mai et celles d'un ancien ministre qui parle du retour au « tirage au sort » de 1799 pour la désignation du Sénat.

Je souhaite revenir sur les propositions de **Michel Winock**, de **Claude Bartolone** et du groupe de travail de l'Assemblée nationale. Elles portent sur la destruction des fondamentaux du discours de Bayeux, non seulement le bicamérisme, mais aussi l'abaissement de la fonction présidentielle, et le retour d'un Parlement monocaméral et sur la question de la place et du rôle des partis politiques.

Je vous invite aussi à lire les contributions d'un certain nombre de nos collègues qui s'y opposent. Ces contributions, je pense à celle de **Bernard Accoyer**, constituent, me semble-t-il, ce qui doit être la base de nos propositions et de nos réflexions pour les temps qui viennent.

Ces dernières réaffirment l'importance de la **stabilité des institutions**, garante de la liberté et notamment de la liberté de notre pays, de sa liberté à se gouverner mais aussi de la liberté de nos concitoyens.

Quand le Général rappelle que nous avons eu, en 150 ans, treize régimes, il rappelle que la première des vertus est la stabilité. C'est la raison pour laquelle il faut que nous disions que la constitution de la Ve République est notre acquis fondamental. Elle n'est pas intouchable et nous n'avons pas une conception intégriste mais il faut préserver les fondements du discours de Bayeux.

Le bicamérisme qui est paradoxalement le premier sujet traité dans le discours de Bayeux est un élément d'équilibre de la Ve République. Le quinquennat a rendu plus nécessaire un bicamérisme inégal, à la différence du bicamérisme italien, dont la composition doit représenter le territoire et qui sert de balancier stabilisateur de nos institutions.

Il est tout à fait essentiel que nous réfléchissions sur ce que représente ce corps exceptionnel des 550 000 élus locaux dans notre pays. Il faut que nous y réfléchissions quand on parle de réforme territoriale. En effet, auprès de qui vont les citoyens quand les choses vont mal ? Le 14 novembre dernier, ils étaient près de leurs maires, de leurs maires-adjoints, de leurs conseillers municipaux. Je l'ai vécu personnellement et je tiens à préciser que ce matin-là, le standard au Sénat était submergé d'appels de présidents d'associations, de maires et de collègues élus locaux.

Cette réalité, je l'ai exprimée dans le rapport que j'ai remis au Président de la République le 15 avril 2015, à un moment où nous étions dans une forme de « happening », avec le service civique, le rôle des associations. Tout cela est utile.

J'ai écrit au Président de la République : « vous avez un filtre » de 550 000 femmes et hommes qui, dans un moment de désarroi et de repli communautariste, tiennent la République ».

Le suffrage universel indirect n'est pas un artefact d'un suffrage censitaire ! Il constitue la représentation du pays par le filtre positif des élus locaux. Si nous avons parfois le sentiment que ce suffrage pourrait être moins légitime, je crois, au contraire, qu'il l'est de plus en plus profondément, à la condition qu'il soit équilibré par une chambre élue au suffrage universel direct qui ait le dernier mot, et le Sénat qui tempère les pulsions, évite les erreurs et donne au texte la force de référence.

Le sujet sur lequel nous n'avons pas forcément réfléchi depuis 2002 est celui de notre vision sur le « **régime des partis** ». La plupart d'entre nous appartenons à une formation politique. Je crois qu'une des pensées premières du discours de Bayeux, c'était la « dissension au sein de l'Etat ». Le **général de Gaulle** disait : « le ministre n'est pas le mandataire d'un parti » et « le chef de l'Etat est placé au-dessus des partis ». Les institutions ont besoin de la vertu des hommes et des femmes et « l'homme de la nation », que vous allez élire, doit se tenir, une fois élu, au-dessus des partis.

Je souhaite partager avec vous mon expérience de Président du Sénat sous deux Présidents de la République différents.

Au fond il faut se poser la question : ne faudrait-il pas rendre au Premier ministre le rôle qui lui était dévolu, de grand architecte, non pas de l'univers mais du législatif pour laisser, même avec le quinquennat, la fonction plus **arbitrale** au Président de la République ? Est-ce le rôle d'un Président de la République de réunir les parlementaires, d'interférer sur un débat législatif ?

Il faut, me semble-t-il, que nous-mêmes, dans nos partis politiques, nous y réfléchissions. Le parti participe à la vie démocratique du pays, il est même indispensable mais il a tendance progressivement à retrouver des réflexes d'avant 1958.

Notre Président **Charles Guené** nous a lu la fameuse citation du sage **Solon** et je crois qu'il faut que nous la méditations comme une réponse.

En conclusion, quelle vision avons-nous, nous gaullistes ?

Nous avons une vision de l'**ordre** des institutions et de la sécurité nationale. Nous avons aussi, dans la diversité de la sensibilité qui est la nôtre, une vision du **mouvement**, notamment dans le domaine social. (C'est tout à fait indispensable). Nous pensons que la notion de **souveraineté** est importante. Celle-ci commence par la souveraineté financière du pays. Tout débat sur la souveraineté qui ne conduise pas à la souveraineté financière, fut-elle partagée, est incomplet.

Avant de conclure, je voudrais m'arrêter sur deux points peut-être connexes.

**Dominique de Legge** a posé une question fondamentale sur le caractère unique ou non du contribuable et le financement des dépenses publiques. Ce sujet m'apparaît fondamental pour la Nation, pour son équilibre et son unité. Cela veut dire changer nos habitudes. Paradoxalement là où le contribuable est le plus unique c'est dans un Etat fédéral comme l'Allemagne.

La **délégation de souveraineté**, n'est-ce pas plutôt l'exercice en commun de souveraineté que le renoncement aux souverainetés ? Nous savons qu'il y a des exercices en commun qui sont indispensables. Sur le dossier Schengen, tout le monde fera des « moulinets » pour sortir de Schengen ! Mais, nous ne pouvons pas nous passer d'un périmètre commun. Quand on a été à Lampedusa, quand on a été à Lesbos voir la réalité, on ne peut pas s'en passer. Il faut simplement que dans la délégation de souveraineté et dans l'exercice en commun de la souveraineté, il y ait des **exigences majeures**. C'est un élément de réflexion sur lequel nous gaullistes pourrions peut-être sembler à contre-emploi mais sur lequel nous devons réfléchir et faire des propositions.

Je voudrais, pour terminer, vous faire partager ce que je ressens.

Je sens notre pays se diviser, se fragmenter, se replier sur ses communautés. Au fond le discours de Bayeux, c'est d'abord un plaidoyer en faveur de la communauté nationale.

Le 25 août, à **Georges Bidault** qui lui demande de proclamer la République à l'Hôtel de Ville, **de Gaulle** répond « Je n'ai pas à proclamer la République, elle n'a jamais cessé d'exister ». A Bayeux, il réaffirme la République. La République est une et indivisible. Et une, ce n'est pas seulement le territoire, ce sont les hommes et les femmes qui la composent. Que la communauté nationale ne soit qu'une, c'est un des grands enjeux ! Oui, quelle nation, quelle âme, quel principe spirituel et de quelle manière dans la diversité trouvons-nous une place à ceux dont le chemin n'a pas été le même ? Quand vous êtes à l'île des Pins, en Nouvelle Calédonie, vous n'avez pas le sentiment de ne pas être dans la République, vous êtes dans un territoire qui a donné les meilleurs de ses fils à la France libre. Au fond, la France, c'est tout cela.