CENTRE JURIDIQUE FRANCO-ALLEMAND

**TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT CONSTITUTIONNEL**

Cours de : M. le Professeur Philippe **COSSALTER**

Chargées de travaux dirigés : Dr. Maria **KORDEVA**

M. Jean **FAIVRE**

Année universitaire 2021/ 2022 – Licence L1 – S2

# SÉANCE n°4 – Les rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif sous la V$^{e}$ République

## I. Documents reproduits :

**Document n°1:** Guy Carcassonne, « Article 49 » et « Article 50 », *in La Constitution* introduite et commentée par Guy Carcassonne, 11$^{e}$ éd., Éditions du Seuil, 2013, p. 240-252 (extraits).

**Document n°2:** *Règlement de l'Assemblée nationale*, version mise à jour (extraits).

**Document n°3:** Michel Troper, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 75-91 (extraits).

**Document n° 4:** Décision n°82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57.

## II. Exercices:

Vous rédigerez une dissertation sur le sujet suivant : *La responsabilité politique du pouvoir exécutif sous la V$^{e}$ République*.

**<u>Document n°1</u>: Guy Carcassonne, « Article 49 » et « Article 50 »*, in La Constitution* introduite et commentée par Guy Carcassonne, 11e éd., Éditions du Seuil, 2013, p. 240-252 (extraits).**

**Article 49**

(...)

**332.** L'article 20, en même temps qu'il pose le principe de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, c'est-à-dire la possibilité pour celui-ci de forcer celui-là à démissionner, prévoit qu'elle s'exerce dans le cadre des articles 49 et 50.

**333. *La question de confiance* (premier alinéa)**

Quoique cette expression soit évitée, c'est bien de cela qu'il s'agit : il est demandé aux députés d'approuver, par un vote, l'allocution que, au nom du gouvernement, son chef leur présente.

*Qui ?* Le Premier ministre. Il s'agit là d'un pouvoir que seul peut exercer celui qui est en fonction. Cela dit, on pourrait concevoir qu'il s'agisse d'un Premier ministre par intérim. L'hypothèse est politiquement peu plausible, mais elle ne rencontrerait juridiquement aucun obstacle.

*Comment ?* Après délibération du Conseil des ministre, mais cette délibération n'est pas synonyme d'autorisation. En fait, il suffirait que le Premier ministre ait évoqué le sujet au cours du Conseil et que le procès-verbal le mentionne (...) pour que la condition soit satisfaite, quelle que soit la réaction des autres participants, y compris le président de la République.

*Quand ?* N'importe quand : il va de soi que le Premier ministre use de cette faculté quand il veut, puisque la Constitution ne fixe pas de limites, mais il n'allait pas de soi qu'il pouvait ne pas en user quand il ne le voulait pas. On avait beaucoup ratiociné, au début de la Ve République, sur le point de savoir si l'utilisation du présent de l'indicatif (*engage*) emportait obligation. L'argument sur la lettre était faible (sauf à considérer que, dès l'alinéa suivant, la même utilisation du présent de l'indicatif *oblige* l'Assemblée nationale à mettre en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure...), et l'argument sur l'esprit inconsistant : le gouvernement dispose de la plénitude de ses capacités dès sa nomination par le chef de l'État (...), il n'a ni juridiquement ni politiquement besoin d'une investiture parlementaire, étant entendu qu'en cas de désaccord l'Assemblée nationale dispose de la motion de censure. Au demeurant, si l'on admet un instant que le Premier ministre est tenu d'engager sa responsabilité, la seule sanction possible à son abstention serait justement la censure. Quitte, donc, à aboutir au même résultat, il est plus rationnel de considérer, comme l'ont fait de nombreux Premiers ministres depuis 1966, qu'ils ne sont pas obligés de demander la confiance, mais que les députés peuvent manifester leur défiance.

*Sur quoi ?* Sur une allocution, celle que le Premier ministre prononce, ou généralement lit, rarement avec talent, à la tribune de l'Assemblée nationale. Aucune exigence formelle ne l'encadre, non plus qu'aucune véritable exigence de fond. Qu'il s'agisse d'un programme ou d'une déclaration de politique générale, ils peuvent être plus ou moins riches en informations, en analyses, en promesses. Peu importe le contenu : est un programme ou une déclaration de politique générale tout ce que le Premier ministre décide de baptiser ainsi, et, dès octobre 1959,

Michel Debré avait appelé « générale » une déclaration politique qui ne portait en réalité que sur l'Algérie. Le précédent sera reproduit.

*Pour quoi ?* Pour tout ce qui peut être utile. Tantôt il s'agit de marquer symboliquement la solidarité entre une majorité nouvelle et le gouvernement qu'elle soutient ou entre une majorité en place et un nouveau gouvernement. Tantôt il s'agit pour un Premier ministre de contraindre une majorité rétive ou divisée à se ressaisir (Raymond Barre, avril 1977, Pierre Mauroy, avril 1984). Tantôt il s'agit pour un Premier ministre vacillant de tenter de conforter sa position (Jaques Chaban-Delmas, juillet 1972, Alain Juppé, novembre 1995 et, ce qui n'était pas signe de santé comme la suite l'a bien confirmé, octobre 1996). Tantôt il s'agit de donner aux députés l'occasion de prendre position sur un choix gouvernemental très important (Pierre Mauroy, juin 1982). Et il s'est même produit que la plus importante majorité jamais réunie dans ce cadre (523 pour, 43 contre) ne concernât véritablement ni le Premier ministre (Michel Rocard, janvier 1991) ni le gouvernement, mais plutôt le président de la République puisque c'était les positions de la France dans la *guerre du Golfe* qui, grâce à cette procédure avaient pu faire l'objet d'un vote des députés.

L'on peut même trouver là une illustration édifiante du dérèglement des mœurs institutionnelles : chacun à son époque, Pierre Mauroy et Jean-Pierre Raffarin ont eu à faire des choix importants, à très longue portée dans l'avenir, concernant la politique énergétique de la France. L'un et l'autre ont voulu, à juste titre, les soumettre au Parlement. Mais où le premier le fit, dans une orthodoxie constitutionnelle rigoureuse, en usant de ce premier alinéa de l'article 49 (octobre 1981), le second préféra déposer (mai 2004) un superflu projet de loi d'orientation sur l'énergie, dont l'essentiel tenait à sa longue annexe. La première méthode était bien meilleure que la seconde (mais l'une et l'autre seraient sans doute remplacées par le recours au nouvel article 50-1 (...).

*Quelles conséquences ?* Aucune si la déclaration est approuvée, ce qui fit toujours le cas. Après que le Premier ministre s'est exprimé, le débat s'engage, organisé par la conférence des présidents (...), et il s'achève par un scrutin public à la tribune, par appel nominal. Aucune majorité qualifiée n'est exigée et il suffit donc que le nombre de voix favorables à l'approbation soit supérieur à celui des suffrages hostiles (ce qui force les groupes de la majorité à mobiliser leurs troupes). Dans le cas inverse, l'article 50 s'appliquerait (...).

### 334. *La motion de censure* (deuxième alinéa)

*Qui* ? Un dixième des députés, soit 57,7 arrondis (parce que le député n'est pas sécable) à 58. Toutefois, afin d'éviter les motions à répétition, chaque signature ne peut, dans le cadre de cet alinéa, signer que trois motions durant la session ordinaire et une durant une session extraordinaire. En revanche, s'il s'agit de répliquer à l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur un texte (...), le nombre des motions de censure n'est pas limité.

*Comment* ? En déposant auprès du président de l'Assemblée le texte qui sera mis aux voix, celui de la motion, telle que ses signataires ont décidé de le rédiger. Il se présente habituellement sous la forme de considérant que conclut une formule rituelle (« l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 49 de la Constitution, censure le gouvernement »). Même si ce texte n'a le plus souvent qu'une importance formelle, il a pu se

produire que, pour des raisons politiques, ses initiateurs soignent la motivation pour faciliter (voire, paradoxalement, pour décourager) le ralliement d'autres groupes parlementaires.

*Quand* ? À lire le texte, n'importe quand. Et c'est précisément parce qu'il n'impose pas de restrictions que, dans une saine logique démocratique, l'article 49 l'emporte sur l'article 29, c'est-à-dire qu'une motion de censure est recevable durant une session extraordinaire, lors même qu'elle ne figure pas à l'ordre du jour, pourtant limitatif, déterminé par le décret de convocation. En revanche a été déclarée irrecevable une motion de censure déposée, hors la période normale de session, lorsque le Parlement siégeait de plein droit pour circonstances exceptionnelles (...). Le problème de cette interprétation, éminemment discutable, a perdu à peu près toute acuité avec l'instauration de la session annuelle (...).

*Sur quoi* ? Sur tout sujet qu'il plaît aux signataires de mettre en relief. Ce peut être la politique d'ensemble du gouvernement, ou l'attitude de celui-ci face à un événement particulier, ou un ministre (survivance de l'ancienne interpellation), ou encore sur un texte, lorsque la motion de censure est déposée pour réagir à l'engagement de responsabilité prévu à l'alinéa suivant.

*Pour quoi* ? Le plus souvent pour provoquer un débat. C'est l'une des mutations les plus importantes de celles qu'a apportées le parlementarisme moderne : la mise en cause de leur responsabilité n'est plus, nulle part, un mode normal de fin des gouvernements. S'ils sont soutenus par une majorité, celle-ci leur restera fidèle, plus ou moins de bon gré, jusqu'aux élections suivantes. Et seules des situations exceptionnelles redonnent à la censure sa finalité d'origine en provoquant la chute du gouvernement (une seule fois sous la V$^{e}$ République, en 1962, trois fois en Allemagne, depuis 1949, pour s'en tenir à ses deux pays). De ce fait, ses auteurs ne se font généralement guère d'illusions sur les chances de succès de leur motion, et elle n'a plus pour fonction de conduire à la chute du gouvernement, mais bien plutôt de donner lieu à un débat solennel, à la diligence de la minorité. À ce titre, la motion de censure est désormais beaucoup moins instrument de l'Assemblée nationale qu'un des éléments du statut de l'opposition.

*Quelles conséquences* ? C'est ici que la Constitution a le plus innové, et le plus efficacement. Le dépôt d'une motion de censure ouvre un délai de quarante-huit heures, durant lequel elle ne peut pas être mise aux voix (mis elle peut être débattue). Destinée à favoriser la réflexion, cette précaution tend surtout à éviter les embuscades, à permettre au gouvernement, si nécessaire, de préparer le vote par tout contact utile. Par dérogation implicite, mais indispensable, à la priorité gouvernementale sur l'ordre du jour (...), c'est la conférence des présidents qui fixe la date du débat et du vote (au plus tard le troisième jour de séance suivant l'expiration du délai de quarante-huit heures). C'est elle encore qui attribue les temps de parole (...). La fixation du moment du vote n'est pas un mince enjeu car elle peut faciliter ou compliquer la présence des députés. La courtoisie parlementaire est heureusement assez respectée pour que la majorité évite d'utiliser cette arme contre l'opposition.

Le vote a lieu au scrutin public à la tribune, par appel nominal, et la censure n'est adoptée que si elle réunit la majorité absolue des députés (289 voix). Et la grande astuce des constituants de 1958 a consisté, reprenant une idée née sous la IV$^{e}$, à ne recenser que les suffrages favorables à la censure. Seuls votent ceux qui veulent la chute du gouvernement. Deux conséquences en résultent : d'une part l'abstention profite au gouvernement, d'autre part ce n'est pas celui-ci qui doit prouver qu'une majorité le soutient, c'est l'opposition qui doit

apporter la démonstration qu'elle réunit la majorité absolue des députés. Même si la censure recueille 288 voix, même si on devine qu'une question de confiance en rallierait sensiblement moins pour soutenir le gouvernement, la motion n'est pas adoptée et le gouvernement reste en fonctions.

C'est l'accumulation de ces exigences qui a fait que, fût-ce à 5 (Michel Rocard, novembre 1990), voire 3 (Pierre Bérégovoy, mai 1992) voix près, aucune motion de censure n'a été adoptée depuis 1962.

(...)

Ainsi la censure met-elle en cause une responsabilité plus potentielle qu'avérée, plus fictive que réelle. Mais c'est encore une fiction indispensable au jeu des institutions. C'est elle qui impose au président qui a perdu des législatives de choisir un Premier ministre dans le camp vainqueur, elle aussi qui explique tout, permet tout, justifie tout. Qu'importe sa plausibilité, il faut, mais il suffit, que la possibilité existe. Les députés contestent la politique du gouvernement ? Ils peuvent le censurer. Ils dénoncent son comportement, la férule excessive qu'il leur impose ? Ils peuvent le faire tomber. Ils estiment qu'il répond peu, ou mal, à leurs questions, qu'il rechigne à accepter des enquêtes, qu'il abuse de ses prérogatives ? Ils peuvent le renverser. Si, donc, ils ne le font pas, cela présume qu'ils lui trouve, somme toute, plus de qualités que de défauts. Et vogue le navire gouvernemental, ce n'est décidément pas à l'Assemblée qu'il risque de sombrer.

(...)

**335. *La responsabilité sur le vote d'un texte* (troisième alinéa)**

Procédure mixte par excellence, le débat commence sur l'exercice de la fonction législative et s'achève sur celui de la fonction de contrôle. René Capitant y voyait la « *vraie* question de confiance ».

*Qui ?* Le Premier ministre, toujours lui, qu'il s'agisse de celui durablement en fonction ou de celui qui ne fait qu'un intérim.

*Comment ?* À peu près n'importe comment, sous l'unique réserve, de nouveau, de la délibération du Conseil des ministres, prise avec aussi peu d'exigences de forme que celle du premier alinéa (...).

*Quand ?* N'importe quand. Ce peut être dès l'ouverture du débat, au milieu du débat, en fin de débat, de jour ou de nuit, en semaine ou le dimanche.

*Sur quoi ?* Sur à peu près n'importe quoi jusqu'à 2008. Depuis, cette procédure n'est plus utilisable que pour les lois de finances, les LFSS et, au plus, un autre texte par session. Il faut simplement que ce soit un projet ou une proposition, ce qui exclut les vœux ou déclarations. Deux interdictions seulement : la première, implicite et pas du tout certaine, pourrait concerner une loi organique, et encore dans le seul cas où le Sénat l'aurait refusée, imposant alors qu'elle soit adoptée à la majorité absolue des députés (...), qu'il ne serait pas ici possible de comptabiliser ; la seconde touche les lois constitutionnelles puisque, pour elles, l'article 89 exige bien que le texte soit voté par chaque assemblée, et non adopté, or ce troisième alinéa de l'article 49 aboutit justement à l'adoption sans vote et n'est donc pas utilisable pour une révision.

En pratique, cet alinéa permet un super-vote bloqué (...) puisque c'est le Premier ministre, au moment où il prononce sa formule sacramentelle d'engagement de responsabilité,

qui fait savoir sur quel projet ou proposition, c'est-à-dire, malgré l'ambiguïté qu'a créée la rédaction de 2008, qu'il précise aussi tous les amendements ou sous-amendements, qu'elle qu'en soit l'origine, qu'il souhaite y intégrer (...).

*Pour quoi ?* À l'origine, pour permettre au gouvernement, dès lors que le deuxième alinéa facilite sa survie même sans majorité affirmée, de continuer à faire adopter ses projets. Il s'agissait donc de remédier à l'absence de majorité. Mais assez vite on est passé de l'hypothèse de l'absence de majorité à celle de l'étroitesse de la majorité (1967), puis de la division de la majorité (1976), puis de l'hostilité ponctuelle de la majorité (1982), pour finir par l'hypothèse d'impatience de la majorité (1986, 2003). De recours occasionnel et drastique, qu'il était à l'origine, l'article 49, troisième alinéa, s'était ainsi progressivement mué en une arme multifonctionnelle, donnée à des Premiers ministres qui abusèrent des facilités qu'elle leur offrait. (...) Heureusement, cet alinéa peut rester inutilisé (comme c'est le cas depuis janvier 2006) sans cependant rouiller.

*Quelles conséquences ?* Dès que la responsabilité est ainsi engagée, le débat est aussitôt suspendu pour vingt-quatre heures. Cela signifie que personne, sous quelque forme que ce soit, ne peut évoquer le sujet devenu tabou. Si aucune motion de censure n'est déposée durant ces vingt-quatre heures (ce qui s'est produit dans 39 cas sur 82 à ce jour), le président de séance en prend acte et le texte est alors *considéré comme adopté*. Si une motion de censure est déposée, c'est le deuxième alinéa qui s'applique (...). Le débat change alors d'objet puisqu'il ne s'agit plus, juridiquement, de discuter du texte mais de la surie du gouvernement. Si cette motion de censure est rejetée, à nouveau le président de séance en prend acte et le texte est aussi *considéré comme adopté*. Si la motion de censure était adoptée, alors le gouvernement tomberait et, bien sûr, le texte avec lui.

(...)

Le problème posé avec ce dispositif n'était pas celui de son principe, légitime, ou de son fonctionnement, efficace : on a vu, et on reverra, des gouvernements sans majorité. Le problème était celui de cette dérive qui avait vu se banaliser une arme dont l'utilisation devait rester exceptionnelle. Elle était faite pour des gouvernements fragiles, elle fut utilisée par des gouvernements forts d'une large majorité, qu'ils étaient pourtant incapables de convaincre. Elle était faite pour conclure un débat qui ne pouvait aboutir autrement, elle fut utilisée pour y couper court. Elle était faite pour mettre les députés devant leurs responsabilités, elle fut utilisée pour les en soulager ou affranchir le gouvernement des siennes.

À cela s'ajoute le fait que l'impact de ce dispositif va bien au-delà de ses utilisations effectives (sur 48 textes, mais 82 emplois compte tenu de la nécessité d'en user au cours des lectures successives) : il contribue à entretenir l'idée, répandue chez les députés, qu'il est vain de contrarier le gouvernement puisque celui-ci aura toujours le dernier mot grâce à cette arme. Elle demeure présente – l'abrogation pour désuétude n'existe pas en droit constitutionnel – et peut être réactivée à tout fléchissement de vertu. (...).

C'est à cette lumière que la révision de 2008 a décidé d'en limiter l'emploi aux lois de finances, pour des raisons d'évidence, aux LFSS, pour des motifs moins clairs (leur non-adoption ne compromettrait rien) et à un projet ou une proposition supplémentaire par session. Ceci soit sera sans portée, soit conduira le Premier ministre, s'il risque de dépasser son droit de tirage, à concentrer dans un seul texte, juridiquement monstrueux, toutes les dispositions impopulaires, politiquement difficiles, pour les faire passer d'un coup, sauf à ce qu'il use de

sessions extraordinaires pour accroître d'autant le contingent de « 49-3 » auquel la Constitution lui donne droit.

Aurait été préférable une proposition, plus audacieuse : celle qui permettrait à la majorité de l'Assemblée nationale, sauf pour les lois de finances, de voter à une majorité qualifiée une motion préalable excluant le recours à ce troisième alinéa, interdisant au Premier ministre d'engager sa responsabilité sur le texte en discussion. Qu'on y songe : l'opposition, seule, serait incapable de l'obtenir, quant à la majorité, ou une fraction de celle-ci joignant ses suffrages à ceux de la minorité, elle ne le ferait pas à la légère, mais pourrait ainsi exprimer au gouvernement qu'elle n'entend pas le renverser, que là n'est pas la question, mais qu'elle n'accepte pas pour autant un texte auquel elle est violemment hostile et sur lequel les négociations doivent donc se poursuivre. Un tel dispositif (finalement assez proche de la fameuse « guillotine » du parlementarisme britannique), en fait, n'aurait pu servir éventuellement que deux fois au plus dans l'histoire du « 49.3 » : en 1967, quand Georges Pompidou avait combiné ce dispositif avec celui de l'article 38 (« 38+49.3=16 bis », avait dit Pierre Marcilhacy), et en 1982, quand Pierre Mauroy eut l'extrême mauvais goût de demander à la majorité socialiste de réhabiliter (ils étaient déjà amnistiés depuis longtemps) les généraux putschistes de 1961. (...).

### 336. *La déclaration au Sénat* (quatrième alinéa)

La seconde chambre, parce qu'elle n'est pas issue du suffrage universel direct, a un atout : le troisième alinéa n'y est pas applicable. Mais pour la même raison elle a un handicap : malgré les termes de l'article 20 (« responsable devant le Parlement »), elle n'a pas le pouvoir de renverser le gouvernement. En revanche, elle peut, platoniquement, voter sur une déclaration de celui-ci.

(...)

*Quelles conséquences ?* Aucune. Si le Sénat désapprouvait la déclaration, le gouvernement ne serait en aucun cas tenu de démissionner. Mais comme cela ne pourrait faire politiquement mauvais effet, le Premier ministre se garde bien de prendre le moindre risque et, sauf le cas de novembre 1989, ne sollicite que les approbations qu'il est certain d'obtenir.

## Article 50

(...)

Le refus de la confiance ou l'adoption de la censure ne suffit pas à mettre fin aux fonctions du gouvernement. Il faut pour cela que le Premier ministre présente formellement sa démission. Cet article l'y contraint. Il est inconcevable qu'il s'en abstienne et, serait-ce le cas, il se mettrait totalement hors la loi et perdrait de ce fait toute autorité et tout pouvoir, en même temps que toute respectabilité.

En revanche, quoique la Constitution ne fasse nulle allusion à une quelconque décision d'acceptation de cette démission, quoique le président, qui la reçoit, ne puisse la refuser, il est admis, si des circonstances particulières le justifient, que le gouvernement expédie les affaires courantes jusqu'à la nomination de son successeur (...).

Rappelons enfin que les situations envisagées par cet article sont les seules dans lesquelles le Premier ministre est tenu de présenter la démission de son équipe. Comme l'avait

très énergiquement réaffirmé François Mitterrand (Pouvoirs, n°45, p. 136) sur la question de savoir si le président pouvait congédier le Premier ministre : « Le Premier ministre, qui met en œuvre la politique de la majorité parlementaire, ne peut être révoqué que par elle. » *Words, words, words...*

**<u>Document n°2</u> : *Règlement de l'Assemblée nationale*, version mise à jour (extraits).**

TITRE III

CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

PREMIÈRE PARTIE

INFORMATION, ÉVALUATION ET CONTRÔLE

CHAPITRE I^ER

DECLARATIONS DU GOUVERNEMENT

**Article 132**

**1** Le Gouvernement peut faire une déclaration devant l'Assemblée sur le fondement de l'article 50-1 de la Constitution, le cas échéant à la demande d'un groupe. Une telle déclaration donne lieu à un débat et peut faire l'objet d'un vote si le Gouvernement le décide, sans que ce vote engage sa responsabilité.

**2** Pour le débat auquel donne lieu la déclaration du Gouvernement mentionnée à l'alinéa précédent, la Conférence des présidents fixe le temps global attribué aux groupes et aux députés n'appartenant à aucun groupe. Le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. Il est ensuite réparti entre les groupes d'opposition, d'une part, et les autres groupes, d'autre part, en proportion de leur importance numérique. Chaque groupe dispose d'un temps minimum de dix minutes.

**3** Les inscriptions de parole et l'ordre des interventions ont lieu dans les conditions prévues par l'article 49, alinéas 3 et 4, du présent Règlement.

**4** Le Gouvernement prend la parole le dernier pour répondre aux orateurs qui sont intervenus.

**5** Lorsque le Gouvernement a décidé que sa déclaration donnerait lieu à un vote, la Conférence des présidents peut autoriser des explications de vote. Dans ce cas, la parole est accordée, pour cinq minutes, après la clôture du débat, à un orateur de chaque groupe.

**6** Le Président met aux voix la déclaration du Gouvernement. (...)

**7** Le Gouvernement peut également demander à faire devant l'Assemblée une déclaration sans débat. Dans ce cas, après la déclaration du Gouvernement, le Président peut autoriser un seul orateur par groupe à lui répondre. Aucun vote, de quelque nature qu'il soit, ne peut avoir lieu.

CHAPITRE II

QUESTIONS

## Article 133

**1** La Conférence des présidents fixe la ou les séances hebdomadaires consacrées, conformément à l'article 48, alinéa 6, de la Constitution, aux questions des députés et aux réponses du Gouvernement, y compris pendant les sessions extraordinaires. (...)

**4** La première question posée est de droit attribuée à un groupe d'opposition ou minoritaire ou à un député n'appartenant à aucun groupe.

**5** La Conférence des présidents fixe les conditions dans lesquelles les députés n'appartenant à aucun groupe peuvent poser des questions.

(...)

## Article 135

**1** Les députés peuvent poser des questions écrites à un ministre. Les questions qui portent sur la politique générale du Gouvernement sont posées au Premier ministre.

**2** Les questions écrites doivent être sommairement rédigées et se limiter aux éléments strictement indispensables à la compréhension de la question. Elles ne doivent contenir aucune imputation d'ordre personnel à l'égard de tiers nommément désignés.

**3** Tout député qui désire poser une question écrite en remet le texte au Président de l'Assemblée qui le notifie au Gouvernement. (...)

**5** Les réponses des ministres doivent être publiées dans le mois suivant la publication des questions. Ce délai ne comporte aucune interruption.

**6** Dans ce délai, les ministres ont toutefois la faculté, soit de déclarer par écrit que l'intérêt public ne leur permet pas de répondre, soit, à titre exceptionnel, de demander, pour rassembler les éléments de leur réponse, un délai supplémentaire qui ne peut excéder un mois. (...).

CHAPITRE VII

COMITE D'EVALUATION ET DE CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES[1]

## Article 146-2

**1** Il est institué un comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

---

[1] Les dispositions de ce chapitre résultant de la résolution n° 292 du 27 mai 2009 ont été déclarées conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel du 25 juin 2009 (J.O. du 28 juin 2009) sous réserve des observations suivantes : « sont exclus du champ de compétence du comité le suivi et le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que l'évaluation de toute question relative aux finances publiques et aux finances de la sécurité sociale ; (...) en outre, la séparation des pouvoirs interdit que, pour conduire les évaluations, les rapporteurs du comité puissent bénéficier du concours d'experts placés sous la responsabilité du Gouvernement ; (...) les recommandations du comité transmises au Gouvernement comme le rapport de suivi de leur mise en œuvre ne sauraient, en aucun cas, adresser une injonction au Gouvernement ».

**2** Sont membres de droit du comité :
**3**- le Président de l'Assemblée, qui le préside ;
**4**- les présidents des commissions permanentes et celui de la Commission des affaires européennes, qui peuvent se faire suppléer par un membre du bureau de la commission ;
**5**- le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire ;
**6**- le député président ou premier vice-président de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ;
**7**- le président de la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes ;
**8**- les présidents des groupes, qui peuvent se faire suppléer. (...)

**Article 146-3**

**1** De sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques réalise des travaux d'évaluation portant sur des politiques publiques dont le champ dépasse le domaine de compétence d'une seule commission permanente.
**2** Le comité arrête, chaque année, le programme de ses travaux. Ce programme fixe, notamment, le nombre prévisionnel d'évaluations à réaliser. Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation, entrant dans le champ de compétence du comité tel qu'il est défini à l'alinéa précédent, soit réalisé.
**3** Chaque commission concernée par l'objet d'une étude d'évaluation désigne un ou plusieurs de ses membres pour participer à celle-ci. Le comité désigne parmi eux, ou parmi ses propres membres, deux rapporteurs, dont l'un appartient à un groupe d'opposition.
**4** Pour conduire les évaluations, les rapporteurs peuvent également bénéficier du concours d'experts extérieurs à l'Assemblée.
**5** La mission des rapporteurs a un caractère temporaire et prend fin à l'issue d'un délai de douze mois à compter de leur désignation.
**6** Le rapport est présenté au comité par les rapporteurs.
**7** Les recommandations du comité sont transmises au Gouvernement. Les réponses des ministres sont attendues dans les trois mois et discutées pendant la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution.
**8** À l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport, les rapporteurs présentent au comité un rapport de suivi sur la mise en œuvre de ses conclusions. (...).

**<u>Document n°3</u> : Michel Troper, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse »*, Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 75-91 (extraits).**

Pendant les semaines et les mois qui ont suivi le changement de majorité, le débat général, engagé bien avant les élections sur la possibilité, l'opportunité ou les conditions constitutionnelles d'une cohabitation, s'est porté sur une question très précise et en apparence très technique, mais dont l'enjeu politique était assez important pour susciter l'intérêt d'un très vaste public : le Président de la République est-il tenu de signer les ordonnances prises par le

Gouvernement en exécution d'une loi d'habilitation de l'article 38 ou peut-il au contraire refuser sa signature ? (...)

## I. – LES MODES D'ARGUMENTATION

Dans l'ensemble, c'est d'une argumentation à forme juridique qu'il s'agit. On trouve bien entendu des arguments de type moral M. Mitterrand ne devrait pas avoir une « lecture présidentialiste » de la Constitution, puisque, lorsqu'il était dans l'opposition, il critiquait les comportements qui découlaient d'une telle lecture ou simplement politique il aurait tort de s'opposer aux ordonnances, puisque leur contenu est bon –, mais la plupart des juristes évitent de les invoquer et on conviendra ici de les négliger, de même qu'on n'envisagera pas les opinions de politique juridique, celles par lesquelles on suggère par exemple que le Président et le Premier ministre négocient une solution et s'entendent, qu'un référendum soit organisé ou que la Constitution soit révisée sur tel ou tel point.

On se limitera donc aux arguments juridiques, ceux qu'emploient les auteurs pour s'efforcer de montrer qu'il existe actuellement une norme constitutionnelle en vigueur, applicable à cette matière et faute de pouvoir les énumérer, on se bornera aux principaux types. La norme, dont on affirme l'existence, a, comme il est naturel, un contenu très différent selon les auteurs et à cet égard plusieurs thèses sont concevables :

*a*/ Le Président a l'obligation de signer toutes les ordonnances délibérées en conseil des ministres.

*b*/ II est libre d'accorder ou de refuser à son gré sa signature.

*c*/ II y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation de refuser sa signature, d'autres dans lesquels il a l'obligation de l'accorder (selon par exemple que l'ordonnance est contraire ou conforme à la Constitution).

*d*/ II y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation d'accorder sa signature, d'autres dans lesquels il est libre de l'accorder ou de la refuser. On peut envisager par exemple de distinguer selon qu'on se trouve ou non dans le « domaine réservé ».

*e*/ Il y a des cas dans lesquels le Président a l'obligation de refuser sa signature, par exemple si l'ordonnance est contraire à la Constitution ; d'autres dans lesquels (par exemple si elle est conforme à la Constitution) il reste libre de l'accorder ou de la refuser pour des raisons d'opportunité.

Parmi ces possibilités, seule *e/* ne trouve, parmi les juristes qui participent au débat, aucun partisan déclaré.

Mais, quelle que soit la norme, dont on affirme l'existence, nul ne peut prétendre qu'elle est clairement énoncée par le texte constitutionnel si elle l'était, la controverse n'aurait pas d'objet. Aussi, les auteurs doivent-ils chercher à l'établir par l'interprétation. C'est donc principalement, sur les méthodes d'interprétation que doit porter l'examen[2]. Bien entendu, il s'agira ici de méthodes d'interprétation *lato sensu* ou principes de la méthode générale d'interprétation, qui ne doivent pas être confondus avec les simples procédés comme le raisonnement par analogie ou *a contrario*[3]. On peut distinguer les interprétations sémiotique,

---

[2] Principalement, parce qu'il faudrait envisager aussi une question, qui ne relève pas de l'interprétation à proprement parler, celle qui concerne la manière dont la norme constitutionnelle pourrait être exprimée et sanctionnée. Pourtant, comme les auteurs l'abordent rarement, on l'examinera plutôt dans les développements consacrés aux présupposés.

[3] Ce qui veut dire qu'on peut retrouver les divers procédés parmi les diverses méthodes d'interprétation, ainsi le raisonnement par analogie aussi bien parmi les arguments sémiotiques que parmi les arguments systémiques.

génétique, systémique et fonctionnelle[4]. Ces méthodes ne sont pas toutes employées dans ce débat.

1 / L'interprétation sémiotique est fondée sur le langage dans lequel est exprimé le texte même ou le fragment de texte à interpréter. La plupart des commentateurs invoquent ainsi, au moins pour les écarter, des arguments tirés de la forme grammaticale de l'article 13.1: « Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. » Pour les uns, le verbe à l'indicatif présent signifie que le Président de la République est investi du pouvoir de signer et par voie de conséquence de ne pas signer[5]; on présuppose à l'évidence que la signification de la phrase dépend de la forme grammaticale dans le langage ordinaire, car dans le langage ordinaire, le présent de l'indicatif n'est pas habituellement employé pour énoncer un impératif.

Pour les autres, au contraire, dans le langage juridique, le présent de l'indicatif a valeur d'impératif et en cas de conflit entre le sens du langage ordinaire et celui du langage technique, c'est, comme l'enseigne la doctrine civiliste, ce dernier qui l'emporte. L'article 13 signifie alors que le Président doit signer les ordonnances (...).

Cependant, cette idée est en général prise plus au sérieux par les journalistes et les hommes politiques que par les professeurs de droit, qui estiment le plus souvent soit qu'elle conduit à des conséquences absurdes (...), soit que « les arguments de rédaction sont rarement déterminants »[6], soit même, en s'appuyant sur l'interprétation donnée par le général de Gaulle de l'article 29, à l'indicatif lui aussi, que « l'indicatif ne vaut nullement obligation »[7].

2 / L'interprétation génétique repose sur une connaissance de la volonté réelle de l'auteur du texte. On suppose que cette volonté a été mal exprimée dans le texte même, ambigu ou vague et qu'on peut la connaître à travers les travaux préparatoires. Les spécialistes du droit privé y sont en général hostiles, surtout lorsque la loi à interpréter est ancienne et que le législateur historique n'a guère pu exprimer sa volonté sur une question qu'il ignorait. Il n'en va pas de même en droit public et en droit constitutionnel, les arguments tirés de travaux préparatoires ne sont en général nullement absents du débat.

Pourtant, dans ce cas précis, la plupart des articles étudiés ne se réfèrent pas à ces travaux, sans doute parce qu'il est impossible d'y découvrir la moindre indication d'une volonté du constituant. Cela n'a d'ailleurs rien d'étonnant et on peut penser que s'il avait seulement envisagé la question, il n'aurait pas manqué de choisir une formulation dépourvue d'ambiguïté. Les rares auteurs qui s'y rapportent écartent donc l'idée d'interpréter le silence du constituant[8].

L'interprétation génétique doit alors s'appuyer sur une tradition antérieure à 1958 : la III^e^ et la IV^e^ République connaissaient des techniques analogues à celle des ordonnances et le

---

[4] Cette distinction est largement inspirée de J. Wrobelewski, cf. notamment sur ces questions, *Meaning and truth in judicial decision*, Helsinki, Juridica, 1979.

[5] Maurice Duverger, interrogé par l'AFP, cité par B. Pecquerie, *Le Matin*, 11 avril 1986.

[6] Yves Gaudemet, *Le Monde*, 18 avril.

[7] Jacques Robert, *Le Monde*, 18 avril.

[8] Léo Hamon, *La Croix*, 23 avril : « Le silence des travaux préparatoires... pourrait faire penser que la question n'a pas été discutée à l'époque et l'on en déduira que l'article 13 institue pour le Président de la République une prérogative formelle, le Président 'signe' comme il 'nomme les fonctionnaires', 'reçoit les ambassadeurs', etc. Il faut cependant replacer la question dans le cadre général de la Constitution »

Président de la République ne disposait évidemment d'aucun droit de veto sur les décrets-lois ou les décrets d'application des lois-cadres. Or, l'article 38 ne fait que reproduire ces techniques. La même solution s'impose donc : le Président de la V^e^ République n'a aucun droit de veto sur les ordonnances (...). Cependant, les auteurs ne s'attardent pas sur ce type d'arguments, qui repose sur l'idée implicite et difficile à soutenir, surtout pour des auteurs proches des thèses gaullistes, que les pouvoirs du Président de la V^e^ doivent s'apprécier par analogie avec ceux de la III^e^ et de la IV^e^.

3/ L'interprétation systémique prend en considération d'autres dispositions de la Constitution. On suppose qu'elle forme un tout cohérent et complet et que ses dispositions s'éclairent les unes par les autres. C'est là que s'exercent les arguments du genre *a contrario*, *a fortiori* ou par analogie.

*a*/ On met d'abord en relation l'article 13 avec l'article 10 (le Président de la République promulgue la loi dans les quinze jours qui suivent la transmission du Gouvernement de la loi définitivement adoptée) pour faire valoir deux séries d'arguments en sens inverse :

Pour les uns, si le Président a l'obligation et non une simple faculté de promulguer la loi, c'est parce que l'article 10 fixe un délai. *A contrario*, puisque l'article 13 ne fixe aucun délai, c'est qu'il n'impose au Président aucune obligation[9].

Pour les autres, qui entendent raisonner par analogie, les ordonnances interviennent dans des matières législatives et auront d'ailleurs après leur ratification valeur législative. Il faut donc considérer que la signature des ordonnances est un acte de même nature que la promulgation des lois, une simple formalité (...).

Ou encore, les ordonnances sont prises en application d'une loi d'habilitation. Refuser de les signer serait empêcher l'application d'une loi. « Ce serait la naissance d'un véritable droit de veto législatif à l'américaine »[10].

A quoi d'autres encore répondent que même si l'on accepte l'analogie entre la signature des ordonnances et la promulgation des lois, on ne saurait en conclure qu'elles sont soumises à un même régime, car on est ici en présence d'une procédure législative particulière, dérogatoire à la procédure habituelle. Dans le cas habituel, le Président doit promulguer parce qu'il se borne à constater la volonté parlementaire. S'il a un doute sur la constitutionnalité de la loi, il peut saisir le Conseil constitutionnel. Au contraire, les ordonnances ne peuvent être déférées au Conseil constitutionnel entre la délibération du conseil des ministres et la signature. Seul le Président est donc en mesure d'exercer un contrôle de constitutionnalité (...).

*b*/ On met aussi l'article 13 en relation avec l'article 21 et on tire argument cette fois de leur nature réglementaire.

Pour les uns, les ordonnances sont des actes d'exécution de la loi d'habilitation. Elles n'auront valeur législative qu'après leur ratification. Or, l'exécution des lois revient, aux termes de l'article 21 du Premier ministre. D'ailleurs l'article 13 indique bien que « le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres ». La signature est ainsi uniquement destinée à authentifier la délibération, comme du reste celle qui a précédé le dépôt d'un projet de loi. Le Président ne peut donc pas plus s'opposer aux ordonnances qu'aux décrets (...).

Pour les autres, s'il s'agit d'actes d'exécution, ils ne sauraient être assimilés à des décrets en conseil des ministres, parce que la loi d'habilitation n'a pu, en raison de sa généralité, faire l'objet d'un contrôle poussé de la part du Conseil constitutionnel et qu'il convient donc que le Président examine la conformité des ordonnances à la Constitution, à la loi d'habilitation et, le

---

[9] M. Duverger, *Le Monde*, 22 mars.

[10] Jacques Larché, *Le Monde*, 29 mars.

cas échéant, à l'interprétation que le Conseil constitutionnel a pu donner de cette loi.

*c* / On rapproche encore l'article 13 de l'article 5 : Le Président de la République veille au respect de la Constitution, pour soutenir non seulement qu'il est libre de s'opposer aux ordonnances contraires à la Constitution, mais qu'il est tenu dans ce cas de refuser sa signature (...).

Cependant, d'autres objectent qu'il est inutile que le Président exerce un contrôle au moment de la signature des ordonnances, puisqu'il pouvait très bien après le vote de la loi d'habilitation demander une nouvelle délibération et que le Conseil constitutionnel pouvait être saisi et que tous ceux qui estiment que les ordonnances prises ne respectent pas la loi d'habilitation peuvent former un recours devant le Conseil d'Etat (...).

*d*/ On peut encore mentionner l'interprétation de l'article 13 à la lumière des dispositions relatives au contreseing du Premier ministre ou à l'irresponsabilité du Président de la République (...).

Là encore les arguments sont symétriques. En faveur de la première thèse : dans les cas où le Président ne peut agir sans contreseing, il ne saurait exercer de pouvoir discrétionnaire. En faveur de la seconde : si la Constitution ne dispense pas certains actes du contreseing, c'est seulement pour éviter que le Président de la République ne les accomplisse seul. L'exigence du seing et du contreseing signifie que le consentement des deux autorités est indispensable à l'édiction de l'acte. Le Président ne pourrait donc signer des ordonnances que le Premier ministre aurait désapprouvées, mais celui-ci ne peut faire adopter des ordonnances auquel le Président s'oppose.

4 / L'interprétation fonctionnelle vise à attribuer à la règle une fonction objective, qui peut être différente de celle visée par l'auteur. On se demande non pas ce que le constituant a réellement voulu, mais, maintenant que la règle doit être appliquée dans une situation historique différente, quel sens il convient de lui donner si l'on veut obtenir un résultat jugé satisfaisant. (...)

*a*/ Ainsi, certains affirment que si le Président est libre de refuser sa signature, « il peut empêcher le Gouvernement de conduire la politique pour laquelle il a été mandaté » (...), d'autres qu' « il ne s'opposerait pas tant à la volonté du Gouvernement, rédacteur de ces textes, qu'à la volonté du Parlement, exprimée par la loi d'habilitation, de voir le Gouvernement intervenir, pour une période limitée, dans un domaine qui est celui de la loi » (...).

D'autres ajoutent que s'il est vrai que les Présidents de la République ont dans le passé réellement dirigé la politique de la France, c'est qu'ils disposaient d'une majorité favorable à l'Assemblée nationale. Par contre, « aujourd'hui le Président n'a pas cette majorité. Il doit donc laisser jouer librement les mécanismes constitutionnels » (...). Ce qui pourrait signifier qu'ils n'ont pas toujours joué librement.

*b*/ Mais à l'inverse certains, reprenant l'argument systémique, soutiennent que si le Président était tenu de signer, le contrôle de constitutionnalité ne pourrait s'exercer normalement. En effet, si la loi d'habilitation n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel ou si celui-ci l'a estimée conforme à la Constitution, il n'en résulte pas que les ordonnances soient elles-mêmes conformes à la Constitution ou à la loi d'habilitation (...). Si le Président ne peut examiner cette conformité, il est loin d'être certain que le Conseil d'Etat en sera saisi avant qu'elles n'acquièrent valeur législative ou qu'une loi de ratification sera déférée au Conseil constitutionnel. Ces auteurs laissent même entendre que la procédure de l'article 38 n'aurait été choisie par le Gouvernement que dans l'espoir de se soustraire à tout contrôle.

Quant à l'argument selon lequel le Président ne saurait s'opposer à la volonté d'une Assemblée nationale, qui au surplus, est investie d'une légitimité plus fraîche, ces mêmes auteurs font valoir, que, loin de s'y opposer, il fait en sorte qu'elle puisse s'exprimer. La volonté parlementaire n'est en effet nullement paralysée puisque devant le refus présidentiel de signer

les ordonnances, le gouvernement les fera adopter par le Parlement selon la procédure législative ordinaire. (...).

**<u>Document n°4</u>: Décision n°82-143 DC du 30 juillet 1982, *Loi sur les prix et les revenus*, Rec. p. 57.**

Le Conseil constitutionnel,

Saisi le 21 juillet 1982, par MM Jean-Claude Gaudin, Jacques Blanc, Pierre Méhaignerie, Jean-Marie Caro, Jean Bégault, Paul Pernin, Marcel Esdras, Gilbert Gantier, Francisque Perrut, Henri Bayard, Jean Brocard, Jean-Pierre Soisson, Philippe Mestre, Maurice Ligot, Charles Fèvre, Henri Baudouin, Francis Geng, Adrien Durand, Charles Deprez, Claude Wolf, René Haby, François d'Aubert, Yves Sautier, Alain Mayoud, Maurice Dousset, François d'Harcourt, Raymond Marcellin, Emmanuel Hamel, Claude Birraux, Albert Brochard, Jacques Fouchier, Marcel Bigeard, Germain Gengenwin, Mme Louise Moreau, MM Pascal Clément, Michel d'Ornano, Christian Bonnet, Alain Madelin, Jacques Barrot, André Rossinot, Yves Lancien, Alain Peyrefitte, Robert Wagner, Pierre Gascher, Camille Petit, Michel Cointat, Olivier Guichard, Jean Foyer, Georges Tranchant, Roland Nungesser, René La Combe, Jean Valleix, François Fillon, Christian Bergelin, Mme Nicole de Hauteclocque, MM Jean-Louis Masson, Jean de Préaumont, Charles Miossec, Antoine Gissinger, Roland Vuillaume, Michel Inchauspé, Pierre Raynal, Bruno Bourg-Broc, Xavier Deniau, Jacques Baumel, Germain Sprauer, Jean de Lipkowski, Pierre Bas, députés dans les conditions prévues à l'article 61, alinéa 2, de la Constitution, du texte de la loi sur les prix et les revenus adoptée par le Parlement, et notamment de ses articles 1er, 3 et 4 ;

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment les articles figurant au chapitre II du titre II de ladite ordonnance ; Ouï le rapporteur en son rapport ;

Sur l'article 1er de la loi :

En ce qui concerne les paragraphes I et II :

1. Considérant, d'une part, que, dans son dernier état, et contrairement à ce que soutiennent les députés auteurs de la saisine, l'article 1er de la loi sur les prix et revenus, loin d'étendre le champ d'application de l'ordonnance du 30 juin 1945 sur les prix aux produits et services qu'il vise, détermine lui-même les règles de fixation des prix de ces produits et services et se borne à prévoir que les infractions nouvelles qu'il crée, seront constatées, poursuivies et réprimées selon les dispositions de la seconde ordonnance du 30 juin 1945 ; que, s'agissant de la redevance d'assainissement, dont le caractère de taxe fiscale n'entraîne pas l'obligation de recourir à une loi de finances, c'est la loi elle-même qui, en son article 1er, en limite directement le taux ; que, sur aucun de ces points, il n'est porté atteinte aux dispositions de l'article 34 de la Constitution.

2. Considérant, d'autre part, qu'en admettant, comme le font valoir les députés auteurs de la

saisine, que l'article 1er de la loi sur les prix et revenus soit de nature à compromettre l'application d'autres dispositions législatives et, notamment, de celles qui régissent l'équilibre financier de certains services communaux, cette circonstance serait sans incidence sur la conformité dudit article à la Constitution ;

En ce qui concerne le paragraphe III :

3. Considérant qu'en vertu de cette disposition : "à compter du 1er novembre 1982, il est mis fin au blocage par décret, au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus avec les professionnels" ;

4. Considérant que les députés auteurs de la saisine soutiennent qu'en renvoyant à un décret le soin de mettre fin au blocage, le législateur a méconnu l'étendue de sa compétence telle qu'elle est définie par l'article 34 de la Constitution ;

5. Considérant qu'il résulte des termes mêmes du paragraphe III de l'article 1er que le pouvoir conféré au Gouvernement ne peut s'exercer qu'entre le 1er novembre 1982 et le 31 décembre 1983, date ultime fixée par le paragraphe I du même article, et que la levée du blocage doit être opérée au vu notamment des accords de régulation qui auront pu être conclus ; que, dans le cadre des limites de temps et de procédure ainsi tracées par la loi et compte tenu des exigences propres à un système de contrôle des prix, les dispositions du paragraphe III de l'article 1er ne sont pas contraires à l'article 34 de la Constitution ;

Sur l'article 3 de la loi :

En ce qui concerne le paragraphe II :

6. Considérant qu'aux termes de ce texte : "les sociétés qui ont décidé, avant le 11 juin 1982, la mise en distribution de bénéfices qui excèdent le plafond fixé au paragraphe I ci-dessus ne pourront procéder à aucune distribution de bénéfices en 1983" ;
7. Considérant, d'une part, que c'est à tort que les députés auteurs de la saisine croient pouvoir affirmer que les dispositions pénales du paragraphe V qui sanctionnent la méconnaissance des dispositions de l'article 3 ont un effet rétroactif, puisque, dans les différents cas visés par l'article 3, seules pourront être réprimées les infractions commises après l'entrée en vigueur de la loi ;

8. Considérant, d'autre part, que la différence entre les situations affectées par les mesures de blocage des prix, au regard de la date de référence du 11 juin 1982, permet l'édiction de modalités différentes pour l'application de l'article 3 ; que, dès lors, les dispositions critiquées ne sont pas contraires au principe de l'égalité devant la loi.
En ce qui concerne le paragraphe V :

9. Considérant qu'aux termes de ce paragraphe : "Les sociétés qui contreviennent aux dispositions du présent article sont passibles d'une amende d'un montant de 20 à 50 F par titre.";

que, selon les députés auteurs de la saisine, cette disposition encourt la double critique de méconnaître le principe de droit pénal d'après lequel, seules, les personnes physiques seraient passibles de sanctions pénales et d'édicter une règle qui ne relève pas du domaine de la loi en instituant une amende contraventionnelle ;

10. Considérant, sur le premier point, qu'il n'existe aucun principe de valeur constitutionnelle s'opposant à ce qu'une amende puisse être infligée à une personne morale ;

11. Considérant, sur le second point, que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41 ; que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiétements de la loi ; que, dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution ;

Sur l'article 4 de la loi :

12. Considérant, d'une part, qu'en vertu du paragraphe VII de cet article : "A compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et jusqu'au 31 octobre 1982, tout employeur qui aura procédé à une augmentation des rémunérations ou maintenu une augmentation contraire aux dispositions des paragraphes I à V ci-dessus sera puni d'une amende de 300 à 8000 F qui sera appliquée autant de fois qu'il y aura eu de salariés concernés et pour chaque mois de cette période" ; qu'il résulte des termes mêmes de cette disposition que le fait délictueux doit avoir été commis après l'entrée en vigueur de la loi, qu'il s'agisse d'une augmentation nouvelle des rémunérations ou du maintien d'une augmentation antérieure qui ne satisfait pas aux prescriptions de la loi ; que le paragraphe VII de l'article 4 n'a donc pas effet rétroactif.

13. Considérant, d'autre part, que, si les députés auteurs de la saisine reprochent à cette même disposition de porter atteinte à la règle du non-cumul des peines en matière de crimes et délits, cette règle n'a que valeur législative et qu'il peut donc toujours y être dérogé par une loi ;
14. Considérant qu'en l'espèce, il n'y a lieu pour le Conseil constitutionnel de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution en ce qui concerne les autres dispositions de la loi soumise à son examen,

Décide :

Article premier :

La loi sur les prix et les revenus est déclarée conforme à la Constitution.

Article 2 :

La présente décision sera publiée au Journal officiel de la République française.

Journal officiel du 31 juillet 1982, p. 2470.
Recueil, p. 57.