ASSOCIATION DE PHILOSOPHIE AUSSITÔT DIT

DENYS BARAU CYCLE LA DÉMOCRATIE EN QUESTIONS

13 mars 2024

SÉPARATION DES POUVOIRS ET ÉTAT DE DROIT

Rédigé au cours des deux mois qui ont précédé sa présentation à l'atelier, ce texte n'a été révisé pour publication que du point de vue formel. Il ne tient donc pas compte des transformations survenues depuis, pour la France en particulier, à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale en juin de la même année, et, sur un plan plus général, du retour de Donald Trump à la présidence des États-Unis en janvier 2025.

Depuis surtout la présidence de Nicolas Sarkozy (le « consulat Sarkozy » selon la formule de Dominique Rousseau), la Ve République connait une évidente dérive autoritaire ou, si l'on préfère, « illibérale », qui s'est accentuée encore ces dernières années avec les recours répétés à l'état d'urgence en lien avec les attentats terroristes ou la crise sanitaire et avec le style « jupitérien » imposé par Emmanuel Macron. L'exposé cherchera à montrer comment cette dérive s'appuie sur le fort déséquilibre en faveur du pouvoir exécutif inscrit dans la Constitution et que la pratique a très tôt aggravé. Parallèlement à la description sommaire des éléments de ce déséquilibre, j'exposerai les changements proposés dans trois livres publiés par des juristes, des politistes ou des philosophes dans les 20 dernières années :

- Bastien François, Arnaud Montebourg. La Constitutions de la VI e République (2005) (qui présente un projet de Constitution en forme)
- (sous la direction de Dominique Bourg), Pour une 6e République écologique (2011)
- Dominique Rousseau, Six thèses pour la démocratie continue (2022)

I. UN RÉSEAU DE NOTIONS

« Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ». Cet article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 introduit deux éléments qu'on trouve dans tous les textes constitutionnels modernes : l'organisation des pouvoirs et l'énoncé de droits qui doivent être respectés. Même la Charte octroyée de 1814, commence par un chapitre énumérant les droits reconnus aux Français (liberté d'expression, liberté de religion), et toutes les constitutions françaises ont

rappelé, par exemple, que nul ne peut être détenu arbitrairement, ou que tout accusé a droit à un procès impartial et public.

La notion de séparation des pouvoirs a été théorisée en 1748 dans *De l'esprit des lois* par Montesquieu en s'inspirant de la « constitution anglaise », issue de la Glorieuse Révolution de 1688. À la suite de John Locke, mais en des termes un peu différents, il distingue trois pouvoirs (ou « puissances ») : législatif, exécutif et judiciaire Locke séparait deux aspects du pouvoir exécutif : le pouvoir exécutif proprement dit, consistant en l'application des lois, et un « pouvoir fédératif » chargé des relations avec les étrangers (États, mais aussi particuliers). Comme ces deux pouvoirs étaient amenés à faire usage de la force publique, il jugeait inévitable cependant que leur séparation ne soit pas complète, et qu'ils soient assumés par la même personne ou le même organisme. Pour sa part, contrairement à Hobbes qui considérait que l'ensemble des pouvoirs devaient être assumés par une seule personne ou un seul corps de magistrats – « L'État n'étant qu'un corps, il ne faut qu'un esprit pour le gouverner » –, Montesquieu voit dans une pareille réunion le début de tout despotisme et dans leur exercice par des hommes ou des institutions différentes la garantie de la liberté politique – c'est-à-dire « le droit de faire tout ce que les lois permettent », étant donné que « si un citoyen pouvait faire ce qu'elles défendent, il n'aurait plus de liberté, parce que les autres auraient tout de même ce pouvoir », autrement dit, qu'ils l'auraient eux-aussi.

La formule consacrée « séparation des pouvoirs » prête à confusion en suggérant que ces trois pouvoirs pourraient et devraient être complètement indépendants les uns des autres. Il serait plus exact de parler d'équilibre des pouvoirs (*check and balance*) pour désigner une organisation des relations entre les pouvoirs telle que « le pouvoir arrête le pouvoir », de façon à contrecarrer l'inclination des hommes à en abuser, à « aller jusqu'à trouver des limites ». Cet équilibre dans les relations dynamiques entre les pouvoirs devait passer selon Montesquieu, par le jeu de 3 facultés différentes ; celle de stipuler (édicter des règles), celle d'empêcher et celle de contrôler. La puissance exécutive ne doit pas statuer sur les levées d'impôts sauf à usurper la partie la plus importante de la législation ; elle n'a pas besoin de statuer en matière législative, puisqu'elle a le pouvoir d'empêcher la puissance législative, de s'opposer à ses décisions. Inversement, le pouvoir législatif n'a pas la faculté d'empêcher l'exécutif de procéder à l'exécution des lois, mais il a le devoir d'en contrôler l'exécution

Montesquieu associait ce principe à un type de gouvernement modéré, ni démocratique (au sens ancien, aristotélicien, de gouvernement du plus grand nombre), ni aristocratique. Les démocraties représentatives ou libérales modernes se le sont approprié : l'architecture de toutes les constitutions écrites en porte la trace, plus ou moins nette, depuis celles des Etats Unis en 1787 et la constitution française de 1791.

À la différence du principe de séparation des pouvoirs, la notion d'État de droit ne peut pas être rattachée à une origine aussi précise. Elle s'est développée en Allemagne au cours du XIXe siècle d'abord dans une perspective libérale : il s'agissait alors, comme avec la séparation des pouvoirs, de restreindre l'autorité administrative des États pour défendre les droits des individus. Elle a évolué ensuite dans un sens plus autoritaire, favorable à la monarchie prussienne, pour faire du droit un instrument de l'action de l'État. Elle a fait l'objet après la guerre de 1870 de débats entre juristes allemands et français dans le cadre de ce que l'historien Claude Digeon a appelé la « crise allemande de pensée française », le rapport de fascination et de répulsion des intellectuels française envers l'Allemagne. Cette notion a fait ensuite, au début du XXe siècle, l'objet d'une théorisation par le grand juriste autrichien, Hans Kelsen, à partir, en particulier, du principe de hiérarchie des normes : la loi doit se conformer à la constitution parce que c'est la norme supérieure et quel qu'en soit par ailleurs le contenu. Elle a alors donné lieu à des débats d'une grande complexité dans le cadre de l'élaboration d'une science du droit.

Depuis les années 1980, enfin, cette notion est sortie du cadre des discussions académiques pour s'imposer dans le débat public comme une référence obligée, qu'on utilise à toutes fins sans toujours lui donner de signification bien précise – comme quand la direction de l'*Alternative für Deutschland* (AfD) justifie son projet d'expulsion de masse des étrangers en assurant qu'il se ferait « dans le respect de l'État de droit et de la loi » (Le Monde, 1e mars 2024).Je me contenterai de reprendre la définition qu'en donnait en 1984 un juriste allemand, et que cite le professeur Jacques Chevalier :

> L'Etat de droit signifie que le pouvoir étatique ne peut être exercé que sur le fondement d'une Constitution et de lois conformes, d'un point de vue formel et matériel, à cette dernière, et dans le but de garantir la dignité de l'homme, la liberté, la justice et la sécurité juridique.

Cet ensemble de notions définit le cadre de l'exposé : je n'aborderai les problèmes et les solutions proposées que sous cet angle, en laissant délibérément de côté des facteurs ou des pistes qu'on pourrait juger pourtant plus importantes ou plus urgentes.

II. LE DÉSÉQUILIBRE ENTRE LES POUVOIRS EXÉCUTIF ET LÉGISLATIF DANS LA Ve RÉPUBLIQUE

CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

Dans toutes les constitutions modernes, la nature du régime est caractérisée par le côté dans lequel penche l'équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. L'ordre dans lequel sont présentés respectivement les chapitres qui leur sont consacrés en offre un bon indice : dans celle de l'an VIII (consulat), celui qui est consacré au

pouvoir législatif précède encore celui qui l'est au pouvoir exécutif, marquant ainsi la prééminence du premier sur le second. Dans celle du consulat à vie (1802), l'inversion de l'ordre marque clairement le tournant autoritaire du régime. On observe le même changement de la constitution de la IVe République à celle de la Ve.

Dans le cas de la Ve République, comme dans toutes les autres, les dispositions constitutionnelles ne sont pas seules en cause. L'interprétation qui en est faite dans la pratique joue un grand rôle, comme certains éléments qui relèvent de la loi – les systèmes électoraux, les lois dites organiques – voire de la règlementation. La suprématie de l'exécutif qu'elle a instituée s'inscrit par ailleurs, en l'accentuant, dans un long processus amorcé déjà sous la IIIe République, qu'a décrit Nicolas Rousselier, et marqué par des phénomènes comme le développement de l'administration et du droit administratif, les rapports entre pouvoir civil et pouvoir militaire (en particulier pendant la guerre de 1914-1918), l'affirmation de la fonction de président du conseil des ministres (avec son installation à l'Hôtel Matignon) pour ne citer que les principaux. La France de la Ve République représente sous ce rapport un cas extrême d'une évolution plus générale qui comporte une personnalisation du pouvoir et le glissement de régimes proprement parlementaires vers des régimes dits primo-ministériels.

UN EXÉCUTIF INTRINSÈQUEMENT DÉSÉQUILIBRÉ

Comme dans les deux républiques précédentes et la plupart des pays européens, à l'exception notable de la Suisse, l'exécutif est bicéphale avec un chef de l'État et un chef du gouvernement Le texte constitutionnel définit clairement les deux rôles :

> Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.
>
> Le Gouvernement [sous la direction du Premier ministre] détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement […]

En pratique, leurs relations sont déséquilibrées : à l'inverse de la situation prévalant sous la IIIe et la IVe République, le rôle principal est joué, et de plus en plus, par le président de la République. Son élection au suffrage universel, introduite par la réforme de 1962, y contribue, mais il n'en est pas le seul facteur. Si l'élection présidentielle polarise la vie politique française en cristallisant à un degré exceptionnel toutes les ambitions, c'est surtout parce que le président français

dispose de pouvoirs beaucoup plus importants que tous ses homologues européens élus de la même façon, comme le montre le tableau ci-dessous.[1]

Nomination des principaux responsables politiques et administratifs	7	France, Bulgarie, Chypre, Irlande, Lituanie, Pologne, Roumanie
Présidence du Conseil des ministres	4	France , Chypre, Roumanie, Slovaquie
Droit de veto ou demande de nouvelle délibération	9	France , Bulgarie, Chypre, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne. Portugal, Roumanie
Pouvoirs d'urgence et réglementaires	1	France
Rôle central dans la politique étrangère	3	France , Chypre, Lituanie
Rôle central dans la formation du gouvernement	2	France , Chypre

[1] Les présidents autrichien et slovène n'ont même aucun de ces pouvoirs.

Pouvoir de dissolution d'une chambre	2	France, Portugal

Certains de ces pouvoirs sont inscrits dans la constitution (nomination du Premier ministre, présidence des réunions du Conseil des ministres, nomination à un très grand nombre de hautes fonctions publiques, signature des actes réglementaires …), mais d'autres tout aussi importants sont purement « coutumiers », comme le soi-disant « domaine réservé » (politique étrangère et affaires militaires, le pouvoir fédératif de Locke, dit aussi pouvoir régalien) ou la faculté de révoquer de fait le 1e ministre et le gouvernement (presque tous les premières ministres de la Ve République ont été, en fait, contraints de démissionner, sur décision du président).

Par conséquent, c'est, en réalité, le président qui gouverne, conduit et dirige, parfois dans ses plus infimes détails, la politique de la nation – alors que c'est le premier ministre et son gouvernement qui sont, en principe, responsables devant le Parlement. De ce fait, il ne peut assurer correctement ses fonctions de garant et d'arbitre pourtant loin d'être négligeables et qui manquent au bon équilibre des institutions, comme le montrent *a contrario* les expériences allemande et surtout italienne qui démentent la formule méprisante de De Gaulle sur l'inauguration des chrysanthèmes,

Les propositions alternatives insistent beaucoup sur cet élément crucial du déséquilibre. Elles n'envisagent pas de revenir sur l'élection au suffrage universel qui est entrée dans les mœurs et dont nous venons de voir qu'elle n'est pas décisive en elle-même. Le retour au septennat et la non-rééligibilité que préconisent Bastien François et Alain Montebourg, comme Dominique Rousseau, contribuerait, en revanche, à déconnecter la fonction de la politique gouvernante. En abolissant le domaine réservé, en retirant au président le pouvoir de nomination et celui de signer les décrets, on rendrait au premier ministre la plénitude de la direction du gouvernement, tout en permettant au président d'exercer lui-aussi pleinement les siennes. Si Montebourg et François lui conservent pourtant la présidence du Conseil des ministres, hérité des deux républiques précédentes, ils entendent réserver la fixation de l'ordre du jour au premier ministre. D.Rousseau, quant à lui, fait de la suppression de cette prérogative, l'élément clé de la transformation, souligné de surcroît par le transfert symbolique des réunions à l'Hôtel Matignon.

Dans la logique de son projet écologique, l'ouvrage dirigé par D.Bourg propose une transformation plus radicale de la fonction. Élu pour 6 ans, le président aurait pour fonction de faire valoir auprès du gouvernement les perspectives de long terme (environnementales au sens large), d'opposer un veto constructif, impliquant une obligation de réexamen, à toute loi qui les mettrait en danger. Il pourrait enjoindre au Parlement de légiférer sur tel ou tel point, et, en cas de carence, saisir le Conseil constitutionnel ou même dissoudre le Parlement. Son pouvoir consisterait donc non à

agir directement lui-même, mais à provoquer l'action des autres pouvoirs dans le sens des intérêts écologiques. Ce qui reviendrait à ajouter au répertoire de Montesquieu une sorte de faculté d'impulsion. Une telle définition de la fonction susciterait d'autres genres de candidatures, du point de vue des personnalités comme des références, et, de la part des électeurs, des choix en fonction d'autres critères.

Toutes ces propositions n'auraient donc pas la même visée. Les deux premières, moyennant la suppression de quelques dispositifs de sens contraire, conduiraient à un retour à la mission du président telle que la Constitution la définissait, celle d'un garant-arbitre-incarnation de l'unité nationale. La même qui est assignée aux présidents ou rois des autres pays européens. La troisième lui attribuerait un rôle tout fait nouveau aussi bien par rapport à l'histoire française que par rapport au reste du monde.

DES RELATIONS FAUSSÉES ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE PARLEMENT

Le texte de la Constitution stipule que le premier ministre et le gouvernement sont solidairement responsables devant le Parlement de cette politique qui est, pourtant, celle du président auquel le premier ministre sert en fait de « fusible » selon la métaphore consacrée.

En 1946 la pratique mise en place par la IIIe République avait été constitutionalisée : le président du Conseil « pressenti » par le président de la République n'entrait en fonction qu'après avoir été investi par l'Assemblée sur présentation de son programme et de son gouvernement. Mais, depuis 1958, nommé par le président de la République, il peut demander un vote de confiance, mais il n'y est pas obligé ; il ne lui est donc pas nécessaire d'avoir la confiance de l'Assemblée pour entrer en fonction.

Les députés, quant à eux, peuvent à tout moment déposer une motion de censure, qui, si elle est adoptée contraint le gouvernement à démissionner : 24 gouvernements avaient été renversés de cette manière entre 1946 et 1958 ; il n'y en a eu qu'un seul depuis, en 1962. L'usage de la motion de censure est devenu purement symbolique ; ce n'est plus qu'un moyen pour les partis d'opposition d'affirmer leur existence en tant que tels. Cette stabilité nouvelle est due moins, semble-t-il, à la menace de dissolution en cas de censure qu'au « fait majoritaire » et au bipartisme, deux facteurs en partie corrélatifs, favorisés tous les deux par le mode de scrutin. Le second est d'ailleurs aujourd'hui en crise, et pas seulement en France. En fait le gouvernement est responsable non pas devant le Parlement, mais devant le président.

Quant à la dissolution, qui était devenue taboue après la crise du 16 mai 1877 et n'avait été employée qu'une fois sous la IVe République, en 1955, elle est devenue une pratique plus courante (5 fois entre 1962 et 2022) comme un instrument de la politique présidentielle et une manifestation emblématique de la prééminence de l'exécutif, c'est-à-dire encore surtout du président. Détail symptomatique de cette prééminence : le droit de voter des résolutions a été attribué aux chambres assorti de cette réserve que seraient irrecevables celles « dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard ». Par ailleurs, la fonction de contrôle et d'évaluation de la politique gouvernementale – reconnue par la Constitution et concrétisée par la faculté de former des commissions d'enquêtes sur tels ou tels sujets – est limitée par la quasi-impossibilité de faire déboucher ces enquêtes sur des mises en cause effectives de la politique.

Sur ces rapports entre gouvernement et parlement, les changements proposés consistent à restaurer la responsabilité gouvernementale devant le Parlement : désigné en fonction de la majorité parlementaire, le premier ministre serait tenu à demander la confiance de l'Assemblée et devrait démissionner seulement si la censure est votée à l'initiative des députés, comme dans la plupart des autres démocraties européennes. Pour prévenir le retour de l'instabilité, deux propositions différentes sont formulées. Bastien François et Arnaud Montebourg préconisent d'adopter le système allemand de la motion de censure constructive qui inclue obligatoirement la désignation d'un chef du gouvernement alternatif, appuyé par une autre majorité. Dominique Rousseau reprend l'idée empruntée à Pierre Mendès-France d'un contrat de législature entre le gouvernement et sa majorité parlementaire sur la base d'un programme de gouvernement qui impliquerait en cas de rupture du contrat soit la démission du gouvernent, soit la dissolution de l'Assemblée. Les différents projets alternatifs défendent aussi l'idée plus générale de développer une culture de l'*accountability*, autrement dit l'usage de demander des comptes aux ministres ou aux grands responsables administratifs

UN POUVOIR LEGISLATIF AFFAIBLI DANS SON RÔLE FONDAMENTAL

Comme dans les deux précédentes Républiques, le gouvernement et les deux chambres partagent l'initiative des lois, mais les *projets* du premier ont plus de poids que les *propositions* des parlementaires, qui ne sont recevables (comme leurs amendements) qu'à la condition d'être financièrement neutres, autrement dit de ne pas augmenter les dépenses ni diminuer les recettes. La limitation apportée aux objets auxquels la loi est susceptible de s'appliquer constitue, en revanche, une innovation ; la liste qui en est fixée a pour effet mécanique d'élargir le domaine de la réglementation (par décret), donc la compétence du gouvernement, qui peut agir dans ces domaines sans se référer à une loi.

La constitution introduit une transformation encore plus importante en privant le pouvoir législatif de l'exclusivité du droit de faire et d'adopter les lois. Certaines peuvent être adoptées par référendum à l'initiative de l'exécutif. Celui-ci peut également se faire attribuer par le Parlement, pour un temps limité, le pouvoir de faire des ordonnances, sur des objets appartenant au domaine proprement législatif/ Elles ne deviennent en principe des lois qu'après un vote du Parlement, mais cette clause a été souvent contournée : il suffit que des décrets aient été pris en référence à une ordonnance, pour qu'elle soit considérée comme ayant été ratifiée.

Enfin l'article 16 de la Constitution stipule que le président peut prendre les mesures que les circonstances exigent, sous certaines conditions, et moyennant des contrôles passé un certain délai

> Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu […]

En outre, l'exécutif s'ingère dans le travail législatif lui-même. Sur ce point, la réforme de 2008 a apporté quelques atténuations. L'exécutif avait la maîtrise complète de l'ordre du jour ; il ne l'a plus que deux semaines sur quatre. Le célèbre article 49-3 a fait de la motion de censure un moyen de faire adopter des lois sans majorité : elles sont adoptées dès l'instant que la motion de censure a été rejetée, son champ d'application est limité à présent aux seules lois de finance et de financement de la Sécurité sociale. Par ailleurs, certains dispositifs à la discrétion du gouvernement permettent de raccourcir les débats et de réduire le droit d'amendement.

Le précédent de la IVe République faisant office de repoussoir, les changements proposés dans ce domaine tendent à se limiter à des principes généraux, comme « faire du Parlement un vrai lieu de confrontation politique » pour le collectif Dominique Bourg, ou « réduire le déséquilibre sans porter atteinte à la stabilité et aux moyens d'action des gouvernants », chez François et Montebourg. Plus concrètement, les seconds proposent d'élargir le domaine de la loi à davantage de matières, de restreindre l'usage des ordonnances et d'en resserrer le contrôle, et de desserrer sans les supprimer les dispositifs réduisant la liberté des débats. Pour lutter contre les conséquences paralysantes de l'effet majoritaire, ils suggèrent aussi de donner des droits particuliers d'intervention aux groupes minoritaires. Les propositions novatrices concernent l'extension aux citoyens de l'initiative des lois, sur demande d'un dixième des électeurs (avec filtrage du Conseil d'État) pour François et Montebourg, ou sur pétition d'un million d'habitants pour Dominique Rousseau.

Des propositions plus ambitieuses portent sur une transformation du bicaméralisme, pour François et Montebourg, ou sur le passage au tricaméralisme, pour le collectif Dominique Bourg et pour Dominique Rousseau. Les premiers envisagent de différencier autrement les deux assemblées existantes. Par leur mode d'élection

d’abord, l’Assemblée nationale continuerait à être élue pour 5 ans, au scrutin uninominal à deux tours ; le Sénat le serait pour 6 ans, a scrutin proportionnelle. Leurs rôles respectifs dans la division du travail législatif en découleraient : le second serait une chambre de délibération où tous les courants de pensée pourraient être représentés ; la première, une chambre de décision, grâce à laquelle le gouvernement bénéficierait d’une majorité stable. Les mêmes critères du mode de désignation et de la fonction différencient les deux versions de la troisième Chambre. Elle ne serait élue dans aucun des deux cas. L’ Assemblée des citoyens de Rousseau serait désignée d’après un système combinant le tirage au sort et « les forces vives de la nation (associations, syndicats, coopératives, sociétés savantes etc.) » ; l’ Assemblée du long terme du collectif Bourg comprendrait 2 collèges de 60 membres désignés tous les 2 par tirage au sort, mais pour l’un, sur une liste de compétences (180 noms) établie par un ensemble d’ONG agréées par les 2 autres chambres à la majorité des 2/3), et, pour l’autre, parmi les citoyens ordinaires (sur un panel établi par des centres de statistiques ou des instituts de sondage). Dans le second cas, les auteurs justifient le système préconisé à la fois par l’impossibilité de faire jouer le rôle d’électeurs aux générations futures, que cette chambre est censée représenter, et par l’impartialité du tirage au sort, moins exposé aussi à la corruption que d’autres procédures. L’institution nouvelle est dotée dans chacun des deux cas de fonctions différentes en accord avec les raisons pour lesquelles les auteurs estiment sa création nécessaire. Pour Dominique Rousseau, il s’agit d’assurer la nécessaire représentation des groupes professionnels concurremment à celle des individus, en application du principe formulé en 1895 par Léon Duguit selon lequel « un pays où la double représentation des individus et des groupes n’est pas assurée n’a point de Constitution » et dans le prolongement de l’actuel Conseil économique, social et environnemental. Son organisation en commissions transversales devrait permettre le dépassement des postures corporatistes, et elle aurait un pouvoir délibératif, et plus seulement consultatif, pour éviter les postures radicales liées à l’irresponsabilité. Pendant législatif de la présidence du même nom, l’Assemblée du long terme n’aurait au contraire pas de pouvoir délibératif, mais, en amont, un pouvoir d’initiative spécialisé d’élaboration des lignes directrices de grands projets liés au long terme comme la refonte du système fiscal, la sauvegarde de l’environnement et des substrats biologiques de l’humanité. La mise en œuvre de ces projets élaborés dans une perspective universelle serait mise au point par les assemblées délibératives en tenant compte des intérêts particuliers. L’assemblée aurait aussi, en aval, un droit de veto constructif sur les lois avant promulgation qui contraindrait les autres assemblées à un réexamen.

III. LE CAS DU POUVOIR JUDICIAIRE

UNE PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE

Dans la théorie de Montesquieu, le pouvoir judiciaire occupe une place différente de celle des deux autres. Il évoque d'abord son caractère « terrible » lié au fait que sa puissance pèse directement sur les particuliers : ses décisions peuvent affecter leurs biens, leur liberté, leur vie même. Il convient par conséquent de l'atténuer en l'attribuant non pas à un corps permanent de magistrats, mais à des citoyens tirés au sort, et de façon temporaire. Ainsi, « n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, [elle] devient, pour ainsi dire, invisible et nulle ». En revanche, si les tribunaux ne doivent pas être fixes, les jugements doivent l'être et se borner à n'être « qu'un texte précis de la loi » S'ils étaient au contraire une opinion particulière du juge, « « on vivrait dans la société sans savoir précisément les engagements que l'on y contracte ».

Dans le cas français, les constitutions successives ont toujours traité de la justice en troisième position, avec un certain embarras quant à son statut dont témoigne le flottement terminologique entre « pouvoir judiciaire », « ordre judiciaire » (1804, les Chartes), ou « autorité judiciaire » (Ve République). Le flottement porte également sur ce qui, à son sujet, relève de la constitution et ce qui relève de la loi. Les constitutions ont régulièrement posé ou rappelé certains principes ou règles générales comme l'inamovibilité des juges, la publicité et l'impartialité des procès, le droit des inculpés à être défendus. Pour le reste la plus grande part de l'organisation judiciaire qui a remplacé les parlements de l'Ancien Régime, a été instituée par des lois. Et il en a été de même pour ses transformations.

En France comme partout, l'indépendance de la Justice suppose de combattre deux dérives contraires dont l'histoire et le monde contemporain offrent d'innombrables exemples. C'est, d'un côté, l'instrumentalisation de la justice par les pouvoirs politiques, l'exécutif le plus souvent, qu'on observe dans tous les régimes autoritaires. En sens inverse, il arrive que la Justice interfère de façon problématique dans la vie politique. On l'a vu récemment aux États-Unis avec plusieurs décisions de la Cour suprême, ou au Brésil.

L'expérience montre aussi le rôle crucial de la justice, non seulement par ses éventuels impacts directs sur la vie de chacun, comme Montesquieu l'avait compris, mais aussi, comme il ne pouvait sans doute pas le prévoir, par les conséquences de certaines de ses actions légitimes sur la vie sociale dans son ensemble et du même coup sur la politique. C'est le cas en particulier de la lutte contre la corruption et le crime organisé ; les contre-coups politiques de l'opération *Mani pulite* en Italie en offrent une illustration éclatante.

L'AUTORITÉ JUDICIAIRE SELON LA CONSTITUTION DE 1958

Comme la Constitution de 1946, et à la différence, par exemple, de la Constitution italienne, celle de la Ve République, ne traite de l'autorité judiciaire qu'à propos du Conseil supérieur de la magistrature. Elle en modifie la composition dans le sens

d’une plus grande représentation des magistrats (presque la moitié, au lieu de 4 représentant, chacun, une catégorie de magistrats) ; les autres membres, personnalités qualifiées sont nommés par le président de la République et les présidents des deux assemblés (au lieu d’être élus par l’Assemblée nationale à la majorité des 2/3). Elle en précise aussi les compétences : émettre des avis conformes sur les nominations des magistrats du siège, prendre des décisions disciplinaires à leur sujet, formuler des avis seulement consultatifs sur les nominations des magistrats du parquet et les sanctions disciplinaires prises dans leur cas par le ministre. Le Conseil est présidé par président de la République en tant que garant de l’indépendance de la Justice

Sur un plan plus général, la Constitution affirme que l’autorité judicaire est gardienne de la liberté individuelle, mais qu’elle en assure le respect dans les conditions prévues par la loi. Le domaine de la loi en la matière comporte : la détermination des crimes et délits et des peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats

Une grande partie des problèmes de l’institution tient cependant surtout au fait qu’elle est sous-financée de façon chronique avec pour résultat un personnel insuffisant et d’importants retards dans le traitement des affaires. D’autres résultent de décisions réglementaires, prises par l’exécutif comme des suppressions de tribunaux pendant la présidence de Nicolas Sarkozy, ou, plus récemment, le projet de suppression de la police judiciaire comme corps spécialisé (son rattachement au Parquet figure dans la Constitution italienne).

En sens inverse, d’autres dispositions de la Constitution tendent à préserver les deux autres pouvoirs des interférences de l’ autorité judiciaire. Par rapport au pouvoir législatif, les clauses concernant l’immunité parlementaire sont les mêmes que dans toutes les précédentes constitutions : elles interdisent les poursuites pour les paroles ou décisions prises dans l’exercice des mandats ; surtout, elles conditionnent les poursuites en matière de droit commun à l’autorisation de la Chambre à laquelle appartient la personne concernée. En ce qui concerne l’exécutif, le président bénéficie pendant son mandat d’une immunité pour les poursuites de droit commun, mais les délais de prescription sont parallèlement suspendus. Par ailleurs il ne peut être destitué « qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », une définition des plus floue. La procédure prévue est plus précise : l’instance législative, le Parlement, est constitué en Haute-Cour et assume une procédure de type judiciaire. Le cas n’a jamais été soulevé. Il convient de relever les limites de l’analogie avec l’*impeachment* américain, qui n’est pas réservé au seul président, et n’exclut pas des poursuites judiciaires pour les mêmes faits. D’autre part, une Cour de justice de la République a été créée en 1993 pour juger les infractions commises par les ministres dans l’exercice de leurs fonctions. Elle est composée, de façon mixte de 12 parlementaires des deux Chambres et de 3 magistrats de la Cours de cassation dont l’un exerce la présidence. Sa compétence

est doublement restreinte : elle ne connaît pas des infractions commises par les personnes concernées en dehors de leurs fonctions ; elle n'est compétente que sur des faits qualifiés au moment du délit, conformément au principe de non-rétroactivité des lois, mais aussi pour éviter le recours à des lois de circonstances. Dans ce cas aussi, on a affaire à une combinaison de considérations politiques et judiciaires.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Bastien François et Arnaud Montebourg n'envisagent qu'une réforme limitée. On inscrirait dans la Constitution le principe que la justice est un service public et l'objectif d'associer les citoyens à certaines juridictions. En raison de leurs fonctions différentes, les magistrats du siège et du parquet constitueraient deux corps séparés. Les procureurs resteraient placés sous l'autorité du garde des sceaux, mais pour appliquer une politique pénale définie par le gouvernement dans son ensemble. ; ils devraient rendre compte de leur action à la demande de tout parlementaire. Le Conseil supérieur de la magistrature, rebaptisé Conseil supérieur de la Justice, pour rompre avec le corporatisme, resterait présidé par le président de la République dont les fonctions auraient été par ailleurs transformées. Il ferait une plus grande place aux magistrats élus par leurs pairs ; les autres membres seraient élus par l'Assemblée à la majorité des 2/3. Il nommerait tous les magistrats, après consultation des juridictions concernées pour le siège et, sur présentation du ministre, pour le parquet. Son rôle comme conseil de discipline serait exclusif de façon à prévenir les actions intempestives. Sa fonction de défense de l'indépendance judiciaire serait renforcée par un pouvoir d'enquêter et d'émettre des avis publics ; il pourrait aussi être saisi sous ce rapport par le ministre, les parlementaires ou les magistrats. Pour la responsabilité pénale du président et des ministres, une seule Cour serait constituée, assez semblable à la Cour de Justice actuelle, dont les auteurs justifient la mixité par la nécessité de combiner la compétence des parlementaires sur l'appréciation des faits incriminés et celle des juges en matière de procédure et de jugement.

Dans son projet de réforme, Dominique.Rousseau fait l'impasse sur ces juridictions à l'articulation des pouvoirs politiques et judiciaire, sa logique du reste en exclue l'existence. C'est en effet une proposition plus significative et ambitieuse. Elle vise assurer une complète indépendance de l'institution en supprimant le ministère de la Justice remplacé par la création d'un procureur général de la République et d'un Conseil supérieur de la Justice. Le procureur serait élu à la majorité des 3/5^{e} par le Parlement pour conduire une politique pénale qu'il définirait aussi, à la place du ministre ou du gouvernement. Sa mission comporterait aussi la direction de la police judiciaire, la surveillance de l'impartialité des enquêtes et de l'instruction ; il en rendrait compte là encore au Parlement. La Conseil supérieur de la Justice différerait de celui de Bastien François et d'Arnaud Montebourg par sa composition et par ses

missions. Pour prévenir le corporatisme, la majorité de ses 3 membres seraient des non-magistrats juristes (professeurs ou avocats) nommés par les Chambres ; les 14 autres viendraient à parts égales du siège et du parquet. Élu pour huit ans non renouvelables, il choisirait lui-même son président parmi les magistrats. Il aurait pour mission, non seulement de nommer tous les magistrats et de veiller au respect de la discipline, mais encore de définir la politique de formation à l'École nationale et de préparer le budget qu'il défend rait lui-même devant le Parlement.

Cette visée d'indépendance radicale, surtout par rapport au pouvoir exécutif, s'inscrit dans une théorie des fonctions démocratiques de la justice, en relation avec la conception plus générale d'une démocratie continue, qui constitue le fil directeur de son livre et avec une relecture du principe de séparation des pouvoirs. Elle s'appuie sur une analyse de Georges Vedel, selon laquelle, même en régime primo-ministériel, l'effet majoritaire a pour résultat d'empêcher le pouvoir législatif d'arrêter le pouvoir exécutif, de sorte que les deux, faisant bloc, monopolisent le pouvoir d'imposer des normes. Il n'y a alors plus d'autres limites que le vote des électeurs tous les 4 ou 5 ans et dans l'intervalle le contrôle juridictionnel qui protège les libertés des citoyens de ses abus. Les juges ont ce rôle central pour plusieurs raisons. D'abord, contrairement à ce que préconisait Montesquieu, ils n'ont pas pour fonction d'appliquer mécaniquement la loi élaborée par le législateur : celle-ci n'est même pas achevée et c'est en fait l'interprétation des juges qui la complète en lui conférant un pouvoir normatif. Ils le peuvent dans la mesure où leur pratique les confronte à des cas particuliers. Cette dimension est d'autant mieux prise en compte que les jugements interviennent à l'issue de procédures contradictoires, qui en font ressortir la dimension concrète, que Dominique Rousseau oppose à l'abstraction des débats parlementaires censés produire la volonté générale. Cette proximité par rapport aux problèmes de la société donne même à l'action judiciaire un rôle moteur dans leur prise en compte par la législation, comme ça a été le cas par exemple pour le procès de Bobigny par rapport à la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse. Parent pauvre de la plupart des textes constitutionnels, du moins en France et spécialement sous la Ve République, l'institution judiciaire, à condition que son indépendance soit assurée par une refondation radicale, serait seule en mesure d'opposer effectivement le pouvoir au pouvoir. Elle ne le ferait pas en usant de facultés d'empêcher ou de contrôler qui ne lui appartiennent pas, mais en participant à celle de statuer. Et ceci de deux manières : en amont, en suscitant la production législative, et en aval, en l'interprétant.

IV. ÉTAT DE DROIT ET CONTRÔLE DE CONSTITUTIONNALITÉ

Dominique Rousseau ne se réfère pas explicitement à la notion d'État de droit, mais le rôle central qu'il attribue au pouvoir judiciaire pour faire obstacle à la prédominance croissante de l'exécutif la présuppose. Selon la définition donnée au

début de l'exposé, sa principale garantie réside dans le contrôle de constitutionnalité. Celui-ci cumule les deux facultés de contrôler et d'empêcher ; il garantit le respect de la hiérarchie des normes et il est, par-là, le seul à conférer une pleine portée effective à la Constitution

Il existe deux manières de l'exercer. Aux États-Unis, selon un principe énoncé par la Cour suprême en 1803, elle l'est par les juridictions ordinaires : la Constitution s'impose à tous, y compris aux tribunaux qui doivent en assurer le respect. Ils peuvent et doivent par conséquent refuser d'appliquer une loi qu'ils jugeraient inconstitutionnelle, sous réserve de l'interprétation ultime de la Cour suprême. Ce système a été adopté aussi au Canada et au Japon notamment. Ailleurs la fonction a été prise en charge par des institutions spécialisées : en 1920 en Autriche et en Tchécoslovaquie, en 1931 en Espagne, puis surtout après la Seconde guerre mondiale, en Italie en 1947, en Allemagne de l'Ouest en 1948. Depuis, cette version s'est généralisée, même dans les pays communistes (Pologne, 1982 ; Russie, 1988). On verra que cette seconde version tend à s'aligner sur la première.

L'ÉVOLUTION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

La Constitution de 1958 s'inscrit dans le second courant en créant un Conseil constitutionnel. Celle de 1946 prévoyait seulement un comité constitutionnel, composé du président de la République et de parlementaires, qui n'a jamais vu le jour. Le Conseil, tel qu'il était conçu en 1958 s'inscrivait, lui, plutôt dans la tradition des constitutions bonapartistes avec ses Sénats nommés par l'empereur pour contrôler l'action de l'assemblée législative ; il s'annonçait comme un moyen supplémentaire de réduire le pouvoir législatif.

Cette signification était clairement inscrite dans le dispositif tel qu'il était mis en place. Les 9 membres sont nommés pour 9 ans par le président de la République et par les présidents des 2 assemblées. Seules les lois organiques et les règlements des assemblées sont soumis obligatoirement à l'avis du Conseil avant promulgation ; les autres lois le sont seulement sur saisine du président de la République ou du président d'une des deux Chambres (celui de l'Assemblée étant nécessairement un représentant de la majorité).

Pourtant son rôle a évolué dans le sens contraire d'une protection des libertés des citoyens de deux façons différentes et en trois étapes. D'abord en 1971, le Conseil a étendu de lui-même le champ des normes à valeur constitutionnelle en vertu desquelles il pourrait censurer tout ou partie d'une loi, à un « bloc de constitutionnalité » comprenant la déclaration des droits de l'homme de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 (qui les étend aux droits sociaux) et même aux « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » ; la Charte de l'environnement y a été ajoutée en 2005. Ensuite, deux révisions constitutionnelles ont élargi sa saisine. En 1974, elle est devenue accessible à 60 députés ou 60

sénateurs, ce qui permettait de limiter un peu les conséquences du fait majoritaire. De bien plus grande portée, la révision de 2008 a créé la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) qui ouvre la saisine à tout citoyen qui, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, soutiendrait qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit. Par-là aussi le contrôle du Conseil a été élargi aux lois déjà en vigueur : elles sont désormais susceptibles d'être abrogées.

PROPOSITIONS DE RÉFORMES

Nos auteurs proposent de parachever cette évolution et de transformer ce Conseil au statut incertain en une véritable Cour constitutionnelle comparable à celle de Karlsruhe pour l'Allemagne, voire en une véritable Cour suprême qui deviendrait l'instance ultime du troisième pouvoir. Une telle évolution ne serait possible qu'à condition de changer en premier lieu son mode de désignation : les différents projets s'accordent sur le principe d'une élection par l'Assemblée ou le Parlement, à la majorité qualifiée, impliquant des choix transpartisans. Les mandats seraient de 9 ans de façon à garantir une certaine stabilité de la jurisprudence. Dominique Rousseau y ajoute la contrainte supplémentaire que les membres soient obligatoirement choisis parmi des professionnels du droit ayant au moins 15 ans d'expérience, qui seraient, par conséquent de véritables juges.

La transformation comporterait ensuite plusieurs aspects. Il s'agirait d'abord, à partir de la pratique des questions prioritaires de constitutionnalité, de poursuivre l'évolution vers une procédure judiciaire contradictoire qui ferait intervenir des avocats. Une autre innovation consisterait dans la publication d'opinions dissidentes. Obligeant à motiver les décisions, cette pratique contribuerait à en améliorer la qualité et à faire évoluer la jurisprudence.

Le collectif réuni autour de Dominique Bourg va plus loin. Il propose d'attribuer à la Cour la compétence de sanctionner l'inaction du législateur, pour faire face à la difficulté pratique de faire valoir un droit reconnu par la Constitution s'il n'est pas relayé par une loi : par exemple, alors que le principe de protection de la santé est inscrit dans le préambule de 1946, la législation tarde à interdire l'usage de produits reconnus nocifs, comme l'amiante, les pesticides… Il pose aussi la question de l'inclusion des traités internationaux ou des normes européennes dans les normes de référence de la Cour.

Toutes ces transformations impliqueraient évidemment l'attribution de moyens à la hauteur des charges impliquées par ces nouvelles compétences. À titre d'exemple, les questions prioritaires de constitutionnalité se sont multipliées (1000 de 2008 à 2022). Il lui faudrait donc avoir son propre budget alloué par l'assemblée, et disposer d'un personnel hautement qualifié.

UN RÔLE INDISPENSABLE MAIS PROBLÉMATIQUE

Déjà envisagée en 1989, mais rejetée alors par le Sénat, l'institution des questions prioritaires de constitutionnalité avait été préconisée dans le projet publié en 2005 par B.François et A .Montebourg. Ils y voyaient un moyen de rééquilibrer les compétences de la Cour en ouvrant à tous les citoyens la possibilité de demander un contrôle a posteriori des lois déjà en vigueur, alors que, dans leur système, le président, redevenu garant et arbitre, était seul habilité, en tant que responsable de leur promulgation, à saisir la Cour pour le contrôle a priori des lois organiques et des règlements des assemblées (qui affectent l'organisation des pouvoirs, mais pas directement les droits des citoyens). Ce faisant, ils exprimaient leur préférence pour la première procédure (le contrôle a posteriori) et leur méfiance pour la seconde (le contrôle a priori) ressentie comme une ingérence malsaine dans le processus législatif, et d'autant plus qu'ils jugeaient flou et fluctuant le bloc de constitutionnalité, pris comme base de ses décisions par le Conseil constitutionnel.

Plutôt favorable à cette évolution vers une judiciarisation du contrôle de constitutionnalité, le juriste français spécialiste de la question de l'Etat de droit, Jacques Chevalier, fait cependant état de points de vue opposés qui voient dans la pratique du Conseil, non pas l'affirmation de la supériorité de la constitution, mais sa dévalorisation par la référence à des principes qui n'y sont pas formellement inscrit. En s'attribuant par conséquent une latitude d'appréciation très large, le juge constitutionnel prenait le risque qu'avait dénoncé Montesquieu de priver les normes constitutionnelles et l'État de droit de « tout caractère de certitude, précision, stabilité ». Du même coup, le statut des actes du juge constitutionnel est hybride : ils ont à la fois une valeur législative, puisqu'annuler une loi revient à édicter une loi contraire, et une valeur constitutionnelle, en se présentant comme des interprétations de la norme constitutionnelle. La faculté d'empêcher ne se sépare plus nettement d'une faculté indirecte de statuer. Aussi Jacques Chevalier met-il en garde : « le juge ne peut […] être posé comme une garantie du respect de la hiérarchie des normes qu'à la condition de réduire la part de volonté inhérente à l'acte d'interprétation »

Du reste, les juridictions constitutionnelles ont la spécificité de s'appliquer à un domaine directement politique, avec des conséquences de même nature ; partant, elles sont davantage exposées que les autres à des dérives politiciennes. Celles-ci peuvent être le fait des Cours elles-mêmes, ou bien consister en instrumentalisations des Cours par le pouvoir exécutif. On trouve en Thaïlande un bon exemple du premier cas. Habituée depuis longtemps des coups d'État judiciaires, une Cour très conservatrice a contraint, il y a peu, le parti vainqueur des élections législatives à abandonner la mesure phare de son programme, qui tendait à alléger les peines encourues pour crimes de lèse-majesté, parce que, affirmait-elle, elle risquait de séparer la monarchie de la nation, et représentait de ce fait un grand danger pour la sécurité de l'État. L'expérience française récente offre deux exemples assez différents de l'autre cas. D'abord, en déclarant que « la politique ce n'est pas être juriste avant les juristes », le ministre Gérald Darmanin laissait entendre que le législateur n'avait pas à se préoccuper de la Constitution, puisque le Conseil était là

pour ça. Ce qui revenait à concevoir le contrôle constitutionnel comme une forme de division du travail. Par ailleurs, le président de la République a fait en sorte que le Conseil censure des concessions faites à l'extrême-droite pour obtenir une majorité. Ce qui revenait cette fois à faire du contrôle constitutionnel un moyen de garantir l'irresponsabilité présidentielle.

Ce caractère problématique des décisions des juridictions constitutionnelles alimente des polémiques récurrentes à chaque décision importante du Conseil qui dénoncent un « gouvernement des juges ». Elles mettent en balance la légitimité propre aux procédures judiciaires, liées à la pratique du débat contradictoire et celle conférée aux deux autres pouvoirs par le suffrage universel. On peut néanmoins penser que l'invocation de l'État de droit et le rôle attribués aux juges constitutionnels (et plus généralement au pouvoir judiciaire) se justifient comme un contrepoids au déséquilibre du rapport entre l'exécutif et le législatif, voire, dans le cas français, à la quasi-absorption du second par le premier. Peut-être alors réduirait-on la nécessité de recourir aux juridictions pour s'opposer aux abus des pouvoirs politiques, si on desserrait l'emprise de l'exécutif sur le législatif. On pourrait également voir dans une alliance ou une coopération du pouvoir législatif (légitimé par le suffrage universel), et du pouvoir judiciaire (légitimé par sa procédure), qui se fonderait sur une certaine affinité entre délibération parlementaire et débat contradictoire, un moyen d'arrêter (au sens que Montesquieu donnait à ce terme) un pouvoir exécutif, fort, quant à lui, du double et considérable appui de l'administration et de la force publique.

CONCLUSION

Selon qu'il s'agit de la relation entre l'exécutif et le législatif, d'une part, ou de l'indépendance du pouvoir judiciaire et du contrôle de constitutionnalité, de l'autre, les changements proposés ne posent pas le même genre de problèmes du point de vue théorique.

Dans le 1e cas, ils consisteraient pour une grande part à revenir sur les dérives imposées par la pratique de la Ve République ou à se rapprocher du régime primo-ministériel des autres démocraties européennes : retour du président à son rôle spécifique de garant et d'arbitre ; restauration de la responsabilité politique du gouvernement ; exercice plus libre par le Parlement de son double rôle de législation et de contrôle Seules sont véritablement novatrices, quelques dispositions prévoyant une participation directe des citoyens (l'initiative des lois, la troisième Chambre proposée par Dominique Rousseau) ou les présidences et assemblées du long terme du projet écologiste.

Dans le 2e cas, il se pose davantage de problèmes théoriques dans la mesure où les changements proposés reposeraient sur une reconnaissance du pouvoir d'interprétation des juridictions avec le risque d'incertitude et de déstabilisation qui lui

est lié, contre lesquels Montesquieu mettait déjà en garde, et sur la mise en balance d'une légitimité électorale et d'une légitimité procédurale

Au demeurant, aucune de ces propositions n'aurait de chance d'aboutir sans être sérieusement prise en charge par des forces politiques. Une condition *sine qua non* qui ne semble pas être acquise aujourd'hui. Pourtant la réalisation de tout ou partie d'entre elles pourrait contribuer à un fonctionnement de la démocratie plus conforme à son principe, qui la rendrait plus convaincante, plus désirable, et, partant, mieux à même de résister à ce qui la menace au-dedans comme depuis l'extérieur

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

SÉPARATION DES POUVOIRS : TEXTES FONDATEURS, COMMENTAIRES ET PERSPECTIVES HISTORIQUES

Locke – *Traité du gouvernement civil* – chap. XI-XII-XI

Montesquieu – *De l'esprit des lois* – livre XI – chapitre VI

Godechot (Jacques), Faupin (Hervé) éd., *Les Constitutions de la France depuis 1789* - GF Flammarion, 1979 (on trouve aussi les textes de ces constitutions sur le Site Internet du Conseil Constitutionnel)

Léchenet (Annie), *Jefferson-Madison. Un débat sur la République* – PUF, 2003

Roussellier (Nicolas), *La Force de Gouverner. Le pouvoir exécutif en France* – Gallimard, 2015

Spector (Céline), *Montesquieu. Liberté, droit et histoire* – Michalon, 2017

ÉTAT DE DROIT

Chevalier (Jacques), *L'État de droit* – LGDJ, 2023

Colas (Dominique) dir., *L'État de droit* – PUF, 1987

Colas (Dominique), « État de droit », *Dictionnaire de la pensée politique* – Larousse, 1997

Hennette-Vauchez (Stéphanie) – *La démocratie en état d'urgence. Quand l'exception devient permanente* – Le Seuil, 2022

Kelsen (Hans), *La démocratie, sa nature, sa valeur* – Dalloz, 2004 [1920, 1929]

Rousseau (Dominique), Blachèr, *La Justice constitutionnelle en Europe* – LGDJ, 2020

PROPOSITIONS

Bourg (Dominique) dir,, *Pour une 6e République écologique* – Odile Jacob, 2011

Montebourg (Arnaud), François (Bastien), *La Constitution de la VIe République. Réconcilier les Français avec la démocratie* – Odile Jacob, 2005

Rousseau (Dominique), *Six thèses pour la démocratie continue* – Odile Jacob, 2022