

# Le pouvoir constituant pose-t-il des normes ? L'exemple des articles 29 et 30 de la Constitution

Florian SAVONITTO<sup>1</sup>

L'objet du colloque du 30<sup>e</sup> anniversaire de la Constitution<sup>2</sup> « était limité à l'été 1958 et il s'est soigneusement gardé de franchir cette limite »<sup>3</sup>. « En aucun cas, il n'était envisagé de se projeter au-delà »<sup>4</sup>. René Rémond se demandait déjà s'il était « concevable que nous ne portions pas notre regard au-delà, puisque cette Constitution est toujours en vigueur, et que nous évitions de nous demander si la suite a été en tous points conforme aux intentions ? »<sup>5</sup>.

Telle est, à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Constitution, l'ambition de cette contribution qui concerne plus particulièrement les articles 29 et 30 de la Constitution. Le premier dispose que « (al.1) Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale, sur un ordre du jour déterminé. (al.2) Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion. (al.3) Le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture ». Le second énonce que « Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République ». Ces deux articles concernent donc l'un des deux pouvoirs les plus importants dont dispose le Président vis-à-vis du Parlement<sup>6</sup>, c'est-à-dire le pouvoir de convocation du Parlement en session extraordinaire. Ainsi, « l'unanimité des juristes considérait, au début de la V<sup>e</sup> République, que le Président de la République devait signer le décret de convocation dès lors que la demande lui en était faite par le Premier ministre ou la majorité des députés »<sup>7</sup>. Telle semble être la norme résultant des articles 29 et 30 de la Constitution selon laquelle le Président de la République ne pouvait refuser de signer le décret de convocation du Parlement en session extraordinaire dans la mesure où les conditions énoncées dans les dispositions en cause sont observées.

En effet, « le phénomène normatif appelé « Constitution » est généralement appréhendé, dans la tradition du constitutionnalisme moderne, non seulement comme le produit de la volonté du pouvoir constituant, mais aussi surtout comme un produit *obtenu d'un seul coup, du seul coup d'un unique constituant originaire et souverain*. (...) Bref, la

---

<sup>1</sup> Doctorant et chargé de travaux dirigés à l'Université Montpellier I, dont le sujet de thèse porte sur « la notion de violation de la Constitution » sous la direction du Pr. Dominique Rousseau.

<sup>2</sup> *L'écriture de la Constitution de 1958*, actes du colloque du XXX<sup>e</sup> anniversaire, 8, 9 et 10 septembre 1988, Aix-en-Provence, organisé par l'association française de science politique et l'association française des constitutionnalistes, sous la dir. de MAUS D., FAVOREU L. et PARODI J.-L., Paris, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1992, coll. « Droit public positif », 852 p.

<sup>3</sup> REMOND R., « Rapport de synthèse », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 842.

<sup>4</sup> MAUS D., « Introduction », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 10.

<sup>5</sup> REMOND R., « Rapport de synthèse », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 842.

<sup>6</sup> Seulement depuis la révision de la Constitution par la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995, le pouvoir de convoquer perd de son importance car le Premier ministre peut dès lors, sur simple consultation du Président de l'assemblée concernée, décider de jours supplémentaires de séance durant la session ordinaire ; l'autre pouvoir considéré comme important du chef de l'Etat vis-à-vis du Parlement est celui de dissolution de l'Assemblée nationale, in LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, *op. cit.*, p. 243.

<sup>7</sup> CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science politique*, 11<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 1994, p. 559.

Constitution de l'Etat, lisible dans la *trace durable* d'un *texte écrit*, est proprement une forme *arrêtée* par une volonté afin d'exister dans un certain *état* »<sup>8</sup>. Il semble donc que la volonté du pouvoir constituant<sup>9</sup> formulée dans les articles 29 et 30 soit de poser l'obligation au Président de la République de convoquer le Parlement en session extraordinaire, d'une part, lorsque la demande lui en est faite par le Premier ministre ou la majorité des députés et d'autre part, lorsque celle-ci s'appuie sur un ordre du jour déterminé.

Ainsi, dans ce domaine, il semble que « la Constitution lui attribue une compétence liée »<sup>10</sup>. L'usage de la terminologie relative à la répartition habituellement employée en droit administratif distinguant « pouvoir discrétionnaire » et « compétence liée » ne devrait plus surprendre<sup>11</sup> afin d'appréhender les compétences en droit constitutionnel. Elle apparaît plus à même de révéler la latitude d'action des autorités que celle usuellement utilisée consistant à distinguer les « pouvoirs propres » des « pouvoirs contresignés » du chef de l'Etat. Ainsi, la compétence liée « désigne la situation où se trouve l'autorité administrative quand elle n'a aucune possibilité de choix »<sup>12</sup>. Elle est donc caractérisée par l'automatisme de l'action, c'est-à-dire lorsque « l'administration est, d'une part tenue d'agir, d'autre part tenue d'agir dans un sens déterminé sans possibilité d'appréciation ou de choix »<sup>13</sup>. A l'inverse, le pouvoir discrétionnaire se présente lorsque « l'administration dispose d'une certaine liberté d'action – agir ou ne pas agir –, et de décision – choix entre plusieurs solutions légales »<sup>14</sup>. A l'aune des définitions apportées, il semble donc que le pouvoir constituant ait voulu conférer au Président de la République une compétence liée dans la mesure où « l'unanimité des juristes » en 1958 considère que les articles 29 et 30 de la Constitution posent l'obligation à l'égard du chef de l'Etat de signer le décret de convocation. Ainsi, le refus de signer ledit acte lui serait interdit. Si sa signature est exigée, elle ne signifierait pas que le Président dispose d'un pouvoir de décision mais seulement qu'il atteste « qu'il en a pris connaissance et qu'il a été adopté selon la procédure juridique requise »<sup>15</sup>.

Or, il apparaît que les Présidents de la République successifs ne reconnaissent pas, dans les dispositions des articles 29 et 30, l'existence d'une quelconque obligation de signer le décret de convocation du Parlement en session extraordinaire. A trois occasions, les Présidents ont manifesté la possibilité de refuser de signer le décret de convocation du Parlement en session extraordinaire.

---

<sup>8</sup> CAYLA O., « Le Conseil constitutionnel et la constitution de la science du droit », in *Le Conseil constitutionnel a 40 ans*, colloque organisé à l'occasion du 40<sup>e</sup> anniversaire du Conseil constitutionnel les 27 et 28 octobre 1998, Paris, L.G.D.J., 1999, p. 130 et 131.

<sup>9</sup> Tout en sachant que l'emploi même de cette expression conduit inévitablement à se poser des questions « impertinentes sur la fonction même des constituants. « J'en pose cinq : -les constituants savent-ils ce qu'ils veulent ? - sont-ils d'accord pour le vouloir ? – ne veulent-ils pas parfois des choses contradictoires ? – s'ils savent ce qu'ils veulent, et si, par hypothèse, ils sont d'accord pour le vouloir, ont-ils toujours le moyen de le pouvoir et disposent-ils d'instruments intellectuels permettant de le penser ? – peuvent-ils prendre, par rapport au poids formidable de la conjoncture immédiate, la distance qui leur permet à la fois de penser l'immédiat et de penser à ce qui pourrait se passer avec d'autres acteurs ? », PARODI J.-L., « Les lois non écrites », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, op. cit., p. 243.

<sup>10</sup> LASCOMBE M., « Révisions coutumières et pouvoirs présidentiels », in *III<sup>e</sup> congrès français de droit constitutionnel*, 13, 14 et 15 juin 1996, Dijon, sous la dir. de l'association française des constitutionnalistes, S.I., s.n., 1996, p. 5.

<sup>11</sup> PAYRE J.-P., « Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République », *R.D.P.*, 1981, p. 1613 ; LASCOMBE M., « Révisions coutumières et pouvoirs présidentiels », *préc.*, p. 3 et s.

<sup>12</sup> CHAPUS R., *Droit administratif général*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1993-1994, coll. « Domat droit public », n°1777.

<sup>13</sup> MORAND DEVILLER J., *Droit administratif*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2007, p. 278.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 279.

<sup>15</sup> COHENDET M.-A., *Droit constitutionnel*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 2006, coll. « Focus droit », p. 302.

Le premier cas intervient très tôt après la promulgation de la Constitution de 1958. Dans une lettre en date du 18 mars 1960<sup>16</sup>, le Général de Gaulle refuse de convoquer le Parlement en session extraordinaire à la demande de la majorité de l'Assemblée nationale dont l'ordre du jour était consacré aux problèmes agricoles. Cette décision a provoqué d'ailleurs le dépôt d'une motion de censure à l'Assemblée nationale dont l'objet, pour la première fois depuis le début de la V<sup>e</sup> République, était notamment de dénoncer une violation de la Constitution.

Le deuxième cas s'avère plus complexe. Dans une lettre en date du 12 mars 1979<sup>17</sup>, Valéry Giscard d'Estaing accepte de convoquer le Parlement en session extraordinaire à la demande d'une majorité<sup>18</sup> de députés mais il estime nécessaire de faire connaître son « sentiment »<sup>19</sup>. Certains auteurs<sup>20</sup> ont donc avancé que le Président paraissait admettre la thèse de la compétence liée dans la mesure où il ne s'est pas opposé à la demande des députés. Seulement, le fait qu'en 1979, Valéry Giscard d'Estaing cite le précédent de 1960 du Général de Gaulle, qu'il formule des appréciations à l'égard de cette demande, qu'il se réserve un délai avant d'édicter le décret de convocation et qu'en 1993, il atteste que le Président a le « droit de refuser d'ouvrir la session extraordinaire du Parlement »<sup>21</sup>, convainc du contraire.

Enfin, François Mitterrand refuse, dans un communiqué de presse de l'Élysée, concis et limpide, en date du 16 décembre 1987<sup>22</sup>, de convoquer le Parlement en session extraordinaire à la demande du Premier ministre, Jacques Chirac, laquelle prévoyait à son ordre du jour l'examen du projet de loi portant modification du statut de la régie Renault.

Les trois Présidents s'étant reconnus un pouvoir de refuser la convocation, celui-ci s'apparente donc à un pouvoir discrétionnaire. En effet, si le Président ne peut convoquer seul le Parlement, l'accord du Premier ministre étant exigé, il se reconnaît la liberté de convoquer ou non le Parlement en session extraordinaire. Néanmoins, le pouvoir discrétionnaire du chef de l'État ne semble pas se cantonner seulement au choix de l'opportunité de convoquer. Il s'avère également que le Président s'est reconnu le pouvoir de refuser d'inscrire une proposition de loi à l'ordre du jour de la session qu'il accepte alors que l'article 29 de la Constitution précise seulement que l'ordre du jour de la session extraordinaire est « déterminé ». A défaut de précision, il était admis que celui à l'origine de la demande de la convocation du Parlement était compétent pour déterminer l'ordre du jour des sessions extraordinaires, c'est-à-dire soit le Premier ministre soit la majorité des députés<sup>23</sup>. Mais, le 1<sup>er</sup> juillet 1993, François Mitterrand refuse d'inscrire la proposition de révision de la loi Falloux sur le financement de l'enseignement privé à l'ordre du jour de la session extraordinaire prévue du 1<sup>er</sup> juillet 1993 au 13 juillet 1993, laquelle fut demandée par le Premier ministre, Edouard Balladur.

Ainsi, les Présidents de la République ont reconnu, dans les dispositions des articles 29 et 30, le caractère discrétionnaire de deux pouvoirs distincts : le pouvoir de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire et celui de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire.

---

<sup>16</sup> MAUS D., *Document 30-101*, in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Textes et documents*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, La Documentation française, 1996, coll. « Notes et études documentaires », p. 222 et 223.

<sup>17</sup> MAUS D., *Document 30-103*, in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Textes et documents*, op. cit., p. 223 et 224.

<sup>18</sup> Il s'agit de la première convocation du Parlement à la demande des députés depuis les débuts de la V<sup>e</sup>.

<sup>19</sup> MAUS D., *Document 30-103*, op. cit., p. 223.

<sup>20</sup> Pour l'inventaire des auteurs favorables à la compétence liée, voir COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, thèse de droit, sous la dir. du Pr. Vialle, Université Jean Moulin Lyon III, S.I, s.n., 1991, p. 341.

<sup>21</sup> GISCARD D'ESTAING V., « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8 juillet 1993.

<sup>22</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, sur la convocation et l'ordre du jour d'une session parlementaire extraordinaire, <http://discours.vie-publique.fr/notices/882000400.html>

<sup>23</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, op. cit., p. 347.

En définitive, la volonté du pouvoir constituant semblait prescrire au chef de l'Etat l'obligation de convoquer l'Assemblée nationale en session extraordinaire lorsque les conditions requises étaient remplies c'est-à-dire une demande émanant du Premier ministre ou de la majorité de l'Assemblée nationale<sup>24</sup>, et un ordre du jour déterminé préalablement à son ouverture par l'autorité à l'origine de la convocation. « Tout le monde avait compris de cette manière les règles constitutionnelles en 1958 »<sup>25</sup>. Or, les Présidents de la République se sont reconnus à la fois le pouvoir discrétionnaire de refuser de convoquer la session extraordinaire et celui de fixer l'ordre du jour de la session acceptée.

Il convient donc d'analyser les décisions présidentielles en cause, ainsi que les commentaires afférents tendant à renforcer ou à contester l'interprétation émise par le chef de l'Etat. Il s'avèrera nécessaire d'identifier les fondements sur lesquels reposent de tels pouvoirs et d'appréhender la pertinence de l'argumentation offerte destinée à justifier leur mise en oeuvre. D'une part, cette analyse tendra à révéler que toutes les ressources sont mises à contribution par l'ensemble des protagonistes afin de faire prévaloir leurs positions sur celles de leurs adversaires ; chaque argument proposé se voyant inmanquablement opposer un argument contraire, elle exigera l'examen de la confrontation des argumentaires en présence. D'autre part, cette analyse permettra d'exposer l'évolution des fondements et les justifications des interprétations présidentielles qui paraissent en contradiction avec la volonté du pouvoir constituant. Ainsi, l'examen des différentes décisions des Présidents de la République, lesquels reconnaissent dans la formulation des articles 29 et 30 de la Constitution un caractère discrétionnaire, permettra à chacun de répondre à la question de savoir si le pouvoir constituant pose des normes. Seulement, les Présidents de la République n'invoquent pas les mêmes fondements textuels pour justifier le pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. En effet, le Général de Gaulle et Valéry Giscard d'Estaing invoquent les articles 29 et 30 de la Constitution mais également les dispositions de l'article 5 de la Constitution (I). Confirmant l'existence de ce pouvoir, François Mitterrand se reconnaît également celui de fixer l'ordre du jour, lesquels reposent désormais sur le seul fondement textuel<sup>26</sup> des articles 29 et 30 de la Constitution (II).

## I- L'affirmation d'un pouvoir discrétionnaire reposant sur un double fondement textuel

Afin de justifier le refus de convoquer le Parlement en session extraordinaire, le Général de Gaulle invoque les dispositions des articles 29 et 30 de la Constitution dans le but de démontrer qu'elles confèrent au chef de l'Etat un pouvoir discrétionnaire (A). Néanmoins, l'invocation de ce seul fondement textuel ne paraît pas suffisant pour opposer un refus. Ainsi, le Président veille à motiver sa décision et à avancer les raisons qui l'ont nécessairement poussé à refuser. Les missions explicitées dans l'article 5 constituent les fondements de cette motivation nécessaire à l'exercice du pouvoir discrétionnaire en question (B). Ce même processus sera réitéré par Valéry Giscard d'Estaing bien qu'il ait conduit le chef de l'Etat à accepter la convocation du Parlement en session extraordinaire.

### A- Les motivations corrélatives à l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire fondées sur l'article 5 de la Constitution

<sup>24</sup> Sous réserve que lorsque la demande émane des députés, la session ne peut durer plus de douze jours et qu'un délai d'un mois se soit écoulé entre la date du dépôt de la demande et la date du décret de clôture de la précédente session extraordinaire.

<sup>25</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 1980, p. 1004.

<sup>26</sup> Il semble qu'il faille considérer les articles 29 et 30 de la Constitution comme un unique fondement dans la mesure où le régime des sessions extraordinaires commande la combinaison de ces deux articles. D'ailleurs, au terme des travaux du Comité consultatif, l'objet des articles 29 et 30 figurait dans le seul article 27 du projet de Constitution.

Les missions<sup>27</sup> attribuées au Président de la République par l'article 5 ne sont pas toutes mobilisées par le chef de l'Etat. Seules celles de « veiller au respect de la Constitution » et « d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » sont invoquées. Cependant, ce dernier se positionne davantage en tant qu'arbitre, assurant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics (2) qu'en tant que gardien, veillant au respect de la Constitution (1) pour motiver son refus.

### 1- Une motivation faiblement fondée sur la mission présidentielle de veiller au respect de la Constitution

La distinction entre les aspects de gardien et d'arbitre de la fonction présidentielle peut paraître spé cieuse. En effet, généralement, la mission présidentielle tendant à assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est assimilée, voire englobée dans celle plus large destinée à veiller au respect de la Constitution<sup>28</sup>. Or, il semble que les deux missions ne recouvrent pas les mêmes domaines.

En effet, lorsqu'il agit en tant qu'arbitre, « la mission du Président ici n'est plus de faire respecter la Constitution - même si la référence au fonctionnement *régulier* des pouvoirs publics crée une équivoque - mais de veiller à la bonne marche des institutions, ce qui est différent. L'accent n'est pas mis sur une conformité à la règle mais sur un déroulement dans le temps, sur la nécessité pour les institutions de fonctionner sans interruption, de façon « régulière », continue - d'où l'idée complémentaire de continuité de l'Etat. A la suite d'une défaillance, d'un vide, d'un conflit, c'est-à-dire de situations de fait sans lien avec une quelconque violation de la Constitution, il arrivera que le fonctionnement des institutions se bloque »<sup>29</sup>. En conséquence, dès lors que le Président considère que la convocation contrevient à la Constitution, cet argument est relatif à sa mission de gardien. Ainsi, le Général de Gaulle motive son refus en invoquant les deux missions de l'article 5 lorsqu'il affirme que « celle-ci, dans les conditions où elle est demandée, ne serait en effet compatible ni avec l'esprit des institutions que je dois faire respecter ni avec le fonctionnement régulier des pouvoirs publics que j'ai la charge d'assurer »<sup>30</sup>. Bien que le Président n'emploie pas expressément les dispositions de l'article 5 relatives à sa fonction de gardien, il se fonde néanmoins sur celle-ci. En effet, il avance qu'en raison de la nature des « invitations »<sup>31</sup> auxquelles avaient répondu les députés, la réunion en session extraordinaire ne lui paraissait pas « conforme au caractère de nos nouvelles institutions et même à la règle constitutionnelle qui condamne tout « mandat impératif » »<sup>32</sup>. Ainsi, la charge de faire respecter « l'esprit des institutions » implique à ce que le Président veille au respect de « la règle constitutionnelle »<sup>33</sup>, c'est-à-dire de la Constitution.

Seulement, si tous les auteurs font constamment référence à l'argument utilisé par le Général de Gaulle selon lequel la demande de convocation en session extraordinaire en mars

---

<sup>27</sup> Pour un exposé de ces missions, CONAC G., « Article 5 », in LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1980, p. 136 et s. ; ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *Pouvoirs*, n°41, 1987, p. 39 et s.

<sup>28</sup> PACTET P., « Le Président de la Cinquième République et le respect de la Constitution », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, coll. « Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles », p. 325 et s.

<sup>29</sup> ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *préc.*, p. 44.

<sup>30</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 223.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 222.

1960 contrevenait à l'article 27 de la Constitution<sup>34</sup>, il apparaît que cet argument soit le seul susceptible, d'après la lettre du 18 mars 1960, de se rattacher à la mission présidentielle de veiller au respect de la Constitution. De plus, l'ajout du terme « et même »<sup>35</sup> permet de prétendre que la mission de veiller au respect de la Constitution apparaît comme surabondante et donc comme non déterminante. En effet, elle tend à admettre que le Président fonde son action davantage en raison de la non-conformité de la demande au caractère des institutions de la V<sup>e</sup> République qu'en raison de la non-conformité à une règle constitutionnelle. Cet argument paraît donc renforcer l'argumentation plus générale se fondant sur l'esprit des institutions.

Le Président procède ainsi en deux étapes afin d'affirmer que la réunion du Parlement contrevient à la Constitution. Dans un premier temps, il détermine la nature des demandes adressées par les députés. Bien que l'objet de leurs demandes porte sur un sujet d'« importance capitale »<sup>36</sup>, celles-ci « résultent dans leur ensemble de démarches pressantes »<sup>37</sup> issues « des dirigeants d'un groupement professionnel »<sup>38</sup> « dépourvu de toute qualification et de responsabilité politiques »<sup>39</sup>. Ainsi, quand bien même les députés seraient à l'origine de la demande, ceux-ci « n'agissaient pas librement mais sous la pression de certaines organisations syndicales agricoles »<sup>40</sup>. Certains auteurs font valoir que le Président sous-entendrait que ces organisations « seraient capables d'empêcher leur réélection ou du moins de tenter de le faire si ces élus n'obéissaient pas »<sup>41</sup>. Ce serait alors les conséquences résultant du lien entre les députés et le groupement en cause qui entraîneraient la qualification de la nature de la demande, ceci étant renforcé par la mention du Général de Gaulle énonçant notamment « que c'est pour dégager les parlementaires de pression de cet ordre »<sup>42</sup>. Or, le Général de Gaulle se borne à constater le lien d'obéissance sans se soucier des éventuelles conséquences susceptibles de se produire. D'ailleurs, il use d'un argument d'autorité par l'emploi de l'expression « il ne me semble pas contestable »<sup>43</sup> destiné à attester de l'existence de ce lien. De plus, il semble que ce soit davantage la nature du groupement en cause à laquelle les députés ont obéi qui détermine la qualification de la demande des députés opérée par le Président. Ainsi, les membres de l'Assemblée nationale auraient obéi à des « invitations », c'est-à-dire à la volonté d'un groupement professionnel poursuivant non l'intérêt général comme sont sensés le poursuivre les partis politiques, mais des « intérêts économiques particuliers »<sup>44</sup>.

Dans un deuxième temps, le Président désigne « la règle constitutionnelle » à laquelle l'obéissance des députés aux volontés de groupements professionnels contrevient. En mentionnant le mandat impératif, il fait directement référence aux dispositions de l'article 27 de la Constitution. Le raisonnement conduit donc à inférer que les demandes de convocation en session extraordinaire ne résultent pas de l'exercice personnel d'un droit de vote exprimé

---

<sup>34</sup> « Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel ».

<sup>35</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 222.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>39</sup> « Une crise agricole grave couve depuis 1959 ; les événements de janvier 1960 à Alger ont suscité en France une courte trêve, mais très rapidement les manifestations ont repris. Le Congrès de la Fédération Nationale des Syndicats Agricoles se séparent le 24 février 1960 après avoir entendu son président M. Courau déclarait en guise de conclusion : « Je pense que la meilleure formule est de demander la convocation anticipée du Parlement », in PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, coll. « Travaux et recherches de science politique », p. 47.

<sup>40</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1004.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 1005.

<sup>42</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 222.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 222.

par chaque député dans la mesure où ceux-ci ont obéi à la volonté d'un groupement professionnel n'agissant pas au nom de l'intérêt général. En définitive, les députés, exerçant un pouvoir qui leur est accordé par la Constitution, n'auraient pas exprimé la volonté de la nation<sup>45</sup> mais celle de groupes de représentation professionnelle<sup>46</sup>.

Mais « cette lettre déclenche une longue controverse juridique qui porte moins sur l'opportunité de la décision que sur sa constitutionnalité »<sup>47</sup>. Nombreux ont affirmé que « cette interprétation du mandat impératif par le chef de l'Etat n'était pas sérieusement défendable »<sup>48</sup> sans se préoccuper des pressions réellement exercées à l'encontre des députés par les groupements en cause. Ne remettant pas en cause la règle traditionnelle de la nullité du mandat impératif<sup>49</sup>, l'opposition conteste la notion même de mandat impératif. Elle affirme qu'il a un contenu moins vague que ce qu'implique l'argumentation soutenue<sup>50</sup>. Il est alors rappelé la définition offerte par M. Janot devant le Comité consultatif constitutionnel : Il « consiste en la remise par un élu entre les mains d'un autre élu ou d'un groupe d'une lettre de démission en blanc non datée »<sup>51</sup>. « Il ne peut être constitué en violation de cet article que par le pouvoir de révocation de l'élu reconnu par lui-même à ses électeurs ou à certains d'entre eux au moyen d'une promesse écrite de démission non datée qui leur est remise par lui et qui sanctionnerait tout refus d'obéissance à leurs instructions de sa part. Or, *ce mandat impératif est efficacement interdit par la Constitution, puisque le président d'une chambre n'accepte la démission écrite d'un parlementaire que s'il la lui confirme personnellement* »<sup>52</sup>. La conception restrictive du mandat impératif, exigeant la présence d'une « démission en blanc », semble celle retenue par la majorité de la doctrine. Elle est d'ailleurs renforcée par celle du Conseil constitutionnel<sup>53</sup> qui fait prévaloir la « convention tacite selon laquelle un vote est régulier dès lors qu'aucun parlementaire ne peut prétendre que son vote ne représente pas ce qu'il voulait exprimer »<sup>54</sup>. En l'absence d'une démission en blanc ou du moins, en l'absence de justificatif attestant d'un vote contraire à leur opinion, la doctrine écarte l'existence de tout mandat impératif. L'argument selon lequel la réunion du Parlement en session extraordinaire contreviendrait aux dispositions de l'article 27 de la Constitution devient donc inopérant.

Concernant la décision en date du 12 mars 1979 rendue par Valéry Giscard d'Estaing, ce dernier, d'une part, ne formule pas ses réserves au titre des dispositions relatives à sa mission de gardien. « Il livre son interprétation, qu'il estime pouvoir et devoir rendre publique, en raison de la mission qui lui est assignée par l'article 5 de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics »<sup>55</sup> et seulement sur ce fondement<sup>56</sup>. D'autre part, il affirme que « les conditions fixées par l'article 29 de la Constitution paraissant

---

<sup>45</sup> Le Général de Gaulle utilise d'ailleurs toujours le pluriel concernant le terme « demande » et en aucun cas il mentionne l'existence d'une majorité des membres composant l'Assemblée nationale. Cette syntaxe tend à induire que malgré le nombre élevé de demandes adressées, celles-ci ne peuvent traduire, en raison de leur nature, une majorité. Or, seule de la majorité, peut émaner la volonté nationale.

<sup>46</sup> RENOUX Th. et De VILLIERS M., *Code constitutionnel*, Paris, Litec, 2004, coll. « Juris code », p. 396.

<sup>47</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, op. cit., p. 47.

<sup>48</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 1005.

<sup>49</sup> RENOUX Th. et De Villiers M., *Code constitutionnel*, op. cit., p. 396.

<sup>50</sup> GUCHET Y., *La V<sup>e</sup> République*, 3<sup>e</sup> éd., Paris, Economica, 1994, p. 232.

<sup>51</sup> *Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, 1960, p. 98, cité in PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, op. cit., p. 49.

<sup>52</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 1005.

<sup>53</sup> C.C. 86-224 D.C., 23 janvier 1987, *Rec.*, p. 8.

<sup>54</sup> RENOUX Th. et De VILLIERS M., *Code constitutionnel*, op. cit., p. 397.

<sup>55</sup> ROMY R., « Le Président de la République, interprète de la Constitution », *R.D.P.*, 1987, p. 1275.

<sup>56</sup> « Chargé moi-même de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics, j'estime nécessaire de faire connaître mon sentiment sur les deux points suivants », in MAUS D., *Document 30-103*, op. cit., p. 223.

réunies »<sup>57</sup> et « que la lettre de l'article 29 de la Constitution paraît respectée »<sup>58</sup>, ce qui renforce l'argument selon lequel le Président ne s'est pas fondé sur sa mission de gardien de la Constitution pour émettre ses réserves.

Si Valéry Giscard d'Estaing a pu affirmer que l'esprit de l'article 29<sup>59</sup> ne paraît pas respecté, il se borne à observer le processus de convocation mais il n'en tire aucune conclusion. Le fonctionnement régulier des pouvoirs publics étant assuré, il ne peut s'opposer à la réunion de l'Assemblée nationale en session extraordinaire sur le fondement retenu. S'il cite le précédent gaullien et les « circonstances comparables »<sup>60</sup> dans lesquelles est intervenue la décision du Général de Gaulle, il ne peut formuler comme ce dernier « un jugement critique » portant sur le respect de la Constitution puisqu'il n'a pas retenu ce fondement. De plus, des « circonstances comparables » ne signifient pas des circonstances identiques. En effet, elles sont comparables dans leur objet dans la mesure où les députés n'auraient pas été à l'initiative de la demande. « Le chef de l'Etat fait allusion au fait que l'initiative de la demande a été prise par le président du R.P.R. dans une lettre aux présidents des groupes publiée le 28 mars et que le président du groupe R.P.R. (à l'Assemblée nationale) qui tenait ses journées d'études à la Guadeloupe ne lui en avait pas fait part lors de l'entretien qu'il lui avait accordé le même jour »<sup>61</sup>. Or, la nature des groupements en cause diffère puisqu'il s'agit en 1979 d'un parti politique<sup>62</sup> et non d'un groupement poursuivant un intérêt économique particulier. Enfin Valéry Giscard d'Estaing rappelle qu'à l'occasion de la controverse sur le mandat impératif, le Général de Gaulle n'a formulé qu'une critique à cet égard. En aucun cas elle n'a été la seule à l'origine de son refus. Ainsi, il convient d'exposer qu'il existe d'autres motifs relatifs au pouvoir de refuser une convocation en session extraordinaire et qu'ils sont amplement fondés sur la mission présidentielle d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

## 2- Une motivation amplement fondée sur la mission présidentielle d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics

Afin de motiver le refus de convoquer le Parlement en session extraordinaire, le Général de Gaulle fonde le reste de son argumentation sur sa mission d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Valéry Giscard d'Estaing énonce toutes ses réserves sur le même fondement. Il convient alors d'identifier les arguments énumérés par chacun des protagonistes. L'argument privilégié par les deux Présidents concerne l'opportunité de la période choisie par les députés pendant laquelle le Parlement devrait se réunir en session extraordinaire. Cette période peut poser différentes difficultés.

D'une part, c'est « le moment choisi »<sup>63</sup>, en lui-même, qui est susceptible de provoquer un « trouble » dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics dans la mesure où celui-ci n'est pas propice à la réunion du Parlement. Concernant le précédent de 1979, la

<sup>57</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 223.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>59</sup> S'il cite l'« esprit », il ne s'agit pas de « l'esprit des institutions » fondement employé par le Général de Gaulle afin de veiller au respect de la Constitution. Il s'agit seulement de l'esprit de l'article 29. Il semble qu'il ne faille pas confondre « esprit de l'article 29 » et « esprit de la Constitution » comme se permettent certains auteurs, notamment voir GUCHET Y., *La V<sup>e</sup> République, op. cit.*, p. 232.

<sup>60</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 224.

<sup>61</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., *Chroniques constitutionnelles françaises. 1976-1982, d'un septennat à l'autre*, Paris, P.U.F., 1983, p. 453.

<sup>62</sup> « L'évènement a surtout retenu l'attention sur sa signification politique : l'initiative de la demande, prise par une formation de la majorité (le R.P.R.) et soutenue par l'opposition, s'inscrit en effet dans la contestation de l'autorité présidentielle qui se poursuit depuis la démission de M. Chirac du gouvernement 1976 », in AVRIL P. et GICQUEL J., « Chronique constitutionnelle française », *Pouvoirs*, n° 10, 1979, p. 182.

<sup>63</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 224.

réunion du Parlement se déroulait « pendant la durée de la campagne pour les élections cantonales »<sup>64</sup>. Or, accepter cette réunion conduit à interrompre une « tradition républicaine constante »<sup>65</sup>. Valéry Giscard d'Estaing affirme que, exception faite de la journée du 15 avril 1958, aucune réunion du Parlement n'a eu lieu sous la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République pendant les élections locales<sup>66</sup>. Seulement, le Président considère que cette concomitance n'entraînera pas de dysfonctionnement particulier, ou du moins suffisant, pour s'y opposer. En effet, il suppose que seule la campagne menée par les 129 députés candidats aux élections cantonales sera affectée. Il « est persuadé que ceux qui ont demandé la réunion de l'Assemblée se feront un devoir d'honneur d'assister aux séances de la session extraordinaire dont ils ont souhaité la convocation »<sup>67</sup>, or rien n'est moins sûr. Les députés pourraient préférer ne pas sacrifier toutes leurs chances d'obtenir un mandat local d'une durée de 6 ans plutôt que de participer à une session extraordinaire<sup>68</sup> du Parlement dont la durée n'a pas excédé 3 jours<sup>69</sup>. Ainsi, bien que les inconvénients soient « manifestes »<sup>70</sup>, ceux-ci porteraient davantage sur la consultation locale. Ils ne conduisent donc pas Valéry Giscard d'Estaing à conclure que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'est plus assuré.

L'argument relatif au choix d'un moment inopportun est également employé par le Général de Gaulle. En effet il évoque « que le gouvernement achève, en ce moment même, la préparation de projets de lois qui, pour la première fois, visent à embrasser dans son ensemble tout le problème de l'avenir de l'agriculture »<sup>71</sup>. Ainsi, « les propositions d'initiative parlementaire, qui tendraient à résoudre effectivement ces questions en l'absence de projets soumis par le Gouvernement »<sup>72</sup> conduisent à convoquer « le Parlement dans la hâte, voire dans un trouble »<sup>73</sup>. Accepter la convocation risque donc d'aboutir à la proposition de solutions déjà prévues par le Gouvernement. Les propositions d'initiative parlementaire risquent donc de faire « double emploi ». De plus, cela revient à abandonner les projets de loi préparés par le Gouvernement au profit des seules propositions des parlementaires, ce qui tend à écarter le Gouvernement de la procédure. Enfin, la collaboration entre le législatif et l'exécutif est renforcée par l'activité des commissions parlementaires en dehors des sessions ordinaires, ce qui était d'ailleurs une des raisons de limiter la durée des sessions<sup>74</sup>. Le Président assure que celles-ci examineront les projets de loi, ce qui ne sera pas le cas si le Parlement est réuni à la suite de cette demande. Accepter la convocation reviendrait alors, pour le Général de Gaulle, à empêcher la « pleine et consciente collaboration du pouvoir exécutif et législatif »<sup>75</sup>.

Elle tendrait également à remettre en cause les conditions nécessaires au débat, au vote et à la promulgation de cette grande réforme. En effet, en affirmant que les projets de loi, « pour la première fois, visent à embrasser dans son ensemble tout le problème de l'avenir de

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>65</sup> GUCHET Y., *Éléments de droit constitutionnel*, Paris, éd. Albatros, 1981, p. 424 et 425.

<sup>66</sup> Les élections locales se résumaient à cette époque aux élections cantonales et municipales. Aujourd'hui, il conviendrait d'ajouter les élections régionales.

<sup>67</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 224.

<sup>68</sup> Il faut préciser qu'il est impossible de savoir exactement le nombre de parlementaires présents à cette session extraordinaire. Il est juste possible d'affirmer qu'au moins 142 députés étaient présents le 16 mars 1979 vers 18 heures. En effet, la motion de censure déposée par les socialistes a recueilli 200 voix dont 58 délégations de vote étaient prévues.

<sup>69</sup> Elle s'est déroulée du 14 au 16 mars 1979.

<sup>70</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 224.

<sup>71</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 223.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>74</sup> BONNARD M., « Le statut du Parlement », in *L'écriture de la Constitution de 1958, op. cit.*, p. 301.

<sup>75</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 223.

l'agriculture »<sup>76</sup>, le Général induit que cela ne semble pas le cas des propositions parlementaires. La portée du débat s'en trouverait nécessairement amoindrie. Enfin, la hâte manifestée par les députés de débattre, « dans les moindres délais possibles, les graves et vastes questions qui concernent l'agriculture »<sup>77</sup>, ne semble pas justifiée par la mise en œuvre d'une telle procédure exceptionnelle. Ainsi, le Président préfère la procédure législative ordinaire dans la mesure où cette « méthode »<sup>78</sup> permet de ne pas altérer les conditions de débat, de vote et de promulgation de la réforme. De plus, s'il est naturel que les projets ne soient pas encore en état d'être déposés, le Président s'est assuré, auprès de son Premier ministre, que les assemblées seront en mesure de débattre de ces questions dès leur réunion, le 26 avril 1960<sup>79</sup>. L'emploi d'une procédure exceptionnelle ne semble donc pas se justifier pour le Général de Gaulle, la procédure ordinaire permettant à la fois de garantir les conditions requises à l'adoption d'un tel texte et le traitement rapide de ces questions importantes. En effet, il considère « que le texte constitutionnel ne prévoit la réunion du Parlement en session extraordinaire que dans des conditions très exceptionnelles »<sup>80</sup>. La mise en œuvre d'une procédure exceptionnelle ne pourrait donc qu'interrompre le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

D'autre part, outre l'inopportunité du « moment choisi », certains auteurs avancent que le Général de Gaulle « a invoqué le fait que deux sessions extraordinaires avaient déjà été réunies depuis décembre 1959 et qu'en réunir une autre reviendrait à introduire « dans le fonctionnement des institutions une pratique contraire à leurs principes et qui pourrait à titre de précédent, être invoquée à tout moment » »<sup>81</sup>.

Le Président s'opposerait ainsi à la réunion du Parlement en session extraordinaire, non en raison de la période choisie de la réunion, mais en raison des réunions trop nombreuses des parlementaires en session extraordinaire, sur une brève durée, depuis la fin de la session ordinaire<sup>82</sup>. En effet, le Président considère que le Parlement ne doit être réuni en session extraordinaire que « dans des conditions très exceptionnelles, pour une durée très limitée »<sup>83</sup>. Or, le seul critère retenant le nombre des sessions ou leur durée apparaît comme partiel. Accepter une troisième réunion dans l'intervalle des deux sessions ordinaires, reviendrait donc à banaliser cette procédure et elle tendrait à perdre son caractère exceptionnel. Seulement, cet argument n'apparaît pas décisif puisque la V<sup>e</sup> République a déjà connu 3 à 4 sessions extraordinaires durant la durée annuelle des débats parlementaires. De même, entre la séance ordinaire prenant fin le 20 décembre 1991 et celle débutant le 2 avril 1992, 3 sessions extraordinaires ont eu lieu sans que le Président avance que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics n'était plus assuré. Ainsi, si ce n'est pas le nombre des sessions qui convainc de l'opposition présidentielle, mais peut-être s'agit-il de la durée de ses sessions. En effet, afin de « libérer l'activité gouvernementale de l'entrave de sessions parlementaires trop longues »<sup>84</sup>, les sessions extraordinaires doivent être courtes dans la mesure où la « permanence du Parlement est mortelle pour l'Etat »<sup>85</sup>. Elles ne doivent pas permettre au Parlement de continuer à siéger en permanence en dehors des sessions ordinaires du Parlement. Ainsi, les deux précédentes sessions extraordinaires ont duré respectivement 6 et 2

---

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>79</sup> Soit dans 39 jours.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>81</sup> GUCHET Y., *La V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 231.

<sup>82</sup> La date de la fin de la 1<sup>ère</sup> session ordinaire était le 18 décembre 1959.

<sup>83</sup> MAUS D., *Document 30-101*, *op. cit.*, p. 222.

<sup>84</sup> BONNARD M., « Le statut du Parlement », *préc.*, p. 301.

<sup>85</sup> DEBRE M., *La réforme gouvernementale*, p. 23, cité in BONNARD M., « Le statut du Parlement », *préc.*, p. 301.

jours<sup>86</sup>. Il faudrait donc considérer que cette durée serait largement suffisante et qu'il conviendrait de ne pas l'augmenter. Seulement, il faut préciser que « dans la pratique les sessions extraordinaires n'occupent qu'une faible part du temps des assemblées. (...) les sessions extraordinaires ne représentent en vingt ans que 668 heures 55 minutes en séance, alors que le total des heures de session atteint 11.679 heures 55 minutes »<sup>87</sup>. Cette faible proportion de temps<sup>88</sup> que représente les sessions extraordinaires ne peut conduire à la permanence du Parlement. De plus, le Général de Gaulle a accepté à la demande du Premier ministre, fin décembre 1962, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, laquelle a duré 25 jours, afin de prolonger la session ordinaire. Celle-ci « entre en compte pour plus d'un tiers dans le total des heures de session extraordinaires »<sup>89</sup>. Ainsi, il semble que la durée ne soit pas en cause dans ce cas précis.

Mais si ce n'est ni le critère relatif au nombre de sessions, ni à la durée totale de celles-ci, la question se porte sur l'identification du caractère revêtu par ce « précédent »<sup>90</sup> qui « introduirait à coup sûr dans le fonctionnement des institutions une pratique contraire à leurs principes »<sup>91</sup>. Selon les propos du Général de Gaulle, il s'agit davantage d'une combinaison de caractères revêtus par le précédent en cause. Il semble que le Président ne soit pas hostile en soi à une troisième réunion du Parlement puisqu'il évoque la possibilité que d'autres aient lieu. Mais il préférerait réserver l'ouverture de cette troisième session à « des conditions et pour des motifs tout à fait différents »<sup>92</sup>. Les raisons à l'origine des deux premières sessions « tenaient, soit à l'œuvre législative normale soit à la nécessité urgente d'attribuer nommément au Président de la République le pouvoir de prendre par ordonnance les mesures imposées par l'Etat »<sup>93</sup>. La comparaison avec celle en cause est révélatrice. En effet il ne s'agit pas de prolonger l'œuvre législative normale mais au contraire de l'éviter. Il ne s'agit pas non plus d'une urgence puisque la procédure normale permet aux pouvoirs publics de s'en saisir au plus tôt. De plus, la sûreté de l'Etat n'est pas en cause dans ce cas. La réunion du Parlement en mars 1960 n'apparaît pas revêtir un caractère exceptionnel contrairement aux précédentes et aux éventuelles futures. Le Président n'a pas négligé que d'autres réunions du Parlement en session extraordinaire sont susceptibles d'avoir lieu<sup>94</sup> « dans des conditions et pour des motifs tout à fait différents »<sup>95</sup>. En effet, il n'est pas exclu que la sûreté de l'Etat soit à nouveau menacée avant le début de la prochaine session ordinaire en raison des événements en Algérie, lesquels sont déjà à l'origine de la seconde session<sup>96</sup>. Accepter cette réunion, c'est

<sup>86</sup> 1<sup>ère</sup> session extraordinaire du 21 au 30 décembre 1959 et la 2<sup>ème</sup> session extraordinaire du 2 au 3 février 1960.

<sup>87</sup> GUCHET Y., *Eléments de droit constitutionnel*, op. cit., p. 425 s'appuyant sur les statistiques établis in COUDERC M., « La bataille parlementaire contre le temps », *R.F.S.P.*, vol. 31, février 1981, p. 93.

<sup>88</sup> Les sessions extraordinaires « revêtaient moins d'importance » mais il faut observer qu'il en a surtout été fait usage depuis 1981, in GUCHET Y., *La V<sup>e</sup> République*, op. cit., p. 233.

<sup>89</sup> COUDERC M., « La bataille parlementaire contre le temps », *R.F.S.P.*, vol. 31, février 1981, p. 93.

<sup>90</sup> MAUS D., *Document 30-101*, op. cit., p. 223.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 223.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>94</sup> La 2<sup>ème</sup> session ordinaire s'ouvrant le 26 avril 1960, « la Constitution fixant à douze jours la durée possible d'une session extraordinaire, l'Assemblée doit être convoquée : douze jours au moins avant le début de la session ordinaire sauf à restreindre ses limites constitutionnelles », in MAUS D., *Document 30-103*, op. cit., p. 224. Ainsi, une réunion en session extraordinaire est susceptible de s'ouvrir jusqu'au 13 avril 1960.

<sup>95</sup> MAUS D., *Document 30-101*, op. cit., p. 223.

<sup>96</sup> L'ordre du jour de la 2<sup>ème</sup> session portait sur le vote de la loi du 4 février 1960 autorisant le Gouvernement à prendre par application de l'article 38 de la Constitution, certaines mesures relatives au maintien de l'ordre, à la sauvegarde de l'Etat, à la pacification et à l'administration de l'Algérie, in MAUS D., *Document 29-100*, in *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Textes et documents*, op. cit., p. 221.

Afin de se remémorer et comprendre l'ampleur des événements du début de l'année 1960, voir particulièrement AVRIL P., *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, P.U.F., 1994, coll. « Droit fondamental. Droit politique et théorique », p. 47 et s.

donc permettre à ce précédent d'être invoqué à tout moment. En effet, ce précédent prévoit la réunion du Parlement à un moment inopportun et pour la troisième fois durant la période entre les deux sessions ordinaires. Les conditions et les motifs de cette convocation ne revêtent pas un caractère exceptionnel. La possibilité d'une quatrième réunion reste ouverte. Cette dernière est susceptible de revêtir un caractère exceptionnel en raison notamment de la situation en Algérie et elle ne pourra faire l'objet d'un refus par le Président. Le chef de l'Etat se réserve donc l'éventualité d'une réunion en session extraordinaire. Il est donc nécessaire de refuser « maintenant »<sup>97</sup> ce précédent parce qu'il permet au Parlement l'éventualité à la fois de se réunir hors des sessions ordinaires pour des occasions non exceptionnelles et d'entraîner « le régime sur la pente fatale de la session permanente »<sup>98</sup>. Enfin, son aboutissement semble incertain.

Le dernier argument employé par le Général de Gaulle est « l'absence « d'aboutissement positif » des propositions à inscrire à l'ordre du jour puisqu'elles tomberaient sous le coup de l'irrecevabilité de l'article 40 »<sup>99</sup>. Il pourrait être avancé que le chef de l'Etat acceptant une proposition de loi irrecevable au terme de l'article 40 à l'ordre du jour d'une session extraordinaire viole la Constitution<sup>100</sup>. Le Président refuserait alors de convoquer en se fondant sur sa mission de gardien de la Constitution. Cette affirmation est à réfuter. En effet, le Conseil constitutionnel considère que si aucune irrecevabilité n'a été opposée, la « procédure législative suivie n'a comporté aucune méconnaissance de la Constitution. »<sup>101</sup>. Le Président se fonde donc sur sa mission d'arbitre assurant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Or, « en ce qui concerne l'irrecevabilité des propositions de lois éventuellement discutées, on a objecté que si le gouvernement peut effectivement opposer leur irrecevabilité dans le cours de la procédure législative, il n'appartient pas au Président de la République d'apprécier ce que ferait le cas échéant à ce sujet le Chef du Gouvernement »<sup>102</sup>. « Il n'appartient au Président de la République de juger de l'irrecevabilité »<sup>103</sup>. Il est alors reproché au Président lorsqu'il assure sa mission d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics de se substituer à un autre pouvoir public, le Premier ministre. Seulement, ce même reproche n'est jamais employé lorsqu'il se charge de veiller au respect de la Constitution. Nombreux estiment que « son seul pouvoir devait être de constater que les conditions juridiques mises à l'ouverture de la session extraordinaire étaient réunies. Son seul pouvoir devait être de vérifier que la majorité absolue des députés réclamait effectivement l'ouverture »<sup>104</sup>. Or, les pouvoirs en question sont exercés préalablement par le bureau de l'Assemblée. En effet, ce dernier dresse « la liste des députés ayant formulé une demande valable »<sup>105</sup> et constate que « les conditions requises par les dispositions

---

<sup>97</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 222.

<sup>98</sup> BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », in LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *La Constitution de la République Française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 1980, p. 461.

<sup>99</sup> AVRIL P., *La V<sup>e</sup> République. Histoire politique et constitutionnelle*, p. 49.

<sup>100</sup> Cette situation s'est présentée lors de la session extraordinaire de février 1981 pour une proposition de loi déposée par le groupe socialiste (loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles). Pour les hypothèses relatives aux articles 40 et 41, voir LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986 – 8 mai 1988*, Paris, Economica, 1989, p. 187.

<sup>101</sup> C.C. DC 86-224 D.C., 23 janvier 1987, *Rec.*, p. 8, cette décision concernait l'article 41 de la Constitution ; concernant l'article 40, il faut se référer à C.C. DC 77-82 D.C., 20 juillet 1977, *Rec.*, p. 37.

<sup>102</sup> GUCHET Y., *Éléments de droit constitutionnel, op. cit.*, p. 424.

<sup>103</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 49.

<sup>104</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1005 et 1006.

<sup>105</sup> MAUS D., *Document 30-100, in Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République. Textes et documents, op. cit.*, p. 222.

constitutionnelles précitées<sup>106</sup> se trouvaient réunies sur l'ordre du jour »<sup>107</sup>. Si les auteurs conviennent que le Président peut veiller au respect de la Constitution, les contestations portant sur sa mission d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics devraient être écartées. D'autant qu'en 1979, Valéry Giscard d'Estaing n'a pas invoqué cet argument alors qu'il aurait pu être préférable qu'il le rappelle afin de s'opposer à cette réunion, ce qui aurait évité « s'agissant d'un acte important de la vie constitutionnelle qui s'accomplit pour la première fois »<sup>108</sup> que celui-ci s'achève pour la première fois sans aboutissement législatif<sup>109</sup>.

Après l'analyse des considérations contingentes liées à la motivation du pouvoir discrétionnaire de refuser de convoquer le Parlement en session extraordinaire, il convient de se consacrer à la considération de principe, beaucoup plus importante<sup>110</sup>, portant sur le pouvoir même de refuser une session extraordinaire.

### B- L'invocation de la substance même d'un pouvoir discrétionnaire fondée sur les articles 29 et 30 de la Constitution

« Ayant eu à diriger les travaux du gouvernement qui, avec le concours du Comité constitutionnel, a élaboré la Constitution, je suis fondé à penser que (...) le texte constitutionnel ne prévoit la réunion du Parlement en session extraordinaire que dans des conditions très exceptionnelles, pour une durée très limitée, et attribue spécifiquement au Président de la République la responsabilité de la décréter »<sup>111</sup>. Le Président s'est donc reconnu le pouvoir discrétionnaire de refuser de convoquer le Parlement en session extraordinaire en se fondant sur une interprétation des articles 29 et 30 de la Constitution (2) et sur une interprétation contestable des événements antérieurs à la promulgation de la Constitution de 1958 relatifs aux dispositions en cause (1).

#### 1- Un pouvoir discrétionnaire contesté par les événements antérieurs à la promulgation de la Constitution de 1958

Georges Berlia affirmait « qu'il ne fait aucun doute (...) que dès lors que les conditions prescrites par l'article 29 de la Constitution, se trouvent réunies, le décret présidentiel que prévoit l'article 30, est dû. Cette conclusion ne saurait se fonder, du moins utilement, sur la tradition de la souveraineté parlementaire française ; elle sera déduite, par contre, »<sup>112</sup> des travaux préparatoires. Si le rejet de la tradition parlementaire française semble partager par la majorité de la doctrine, la référence aux travaux préparatoires apparaît davantage litigieuse.

---

<sup>106</sup> Seules les dispositions des articles 29 et 30 sont citées dans la lettre du Président de l'Assemblée nationale au Président de la République en date du 17 mars 1960, in MAUS D., *Document 30-100, op. cit.*, p. 222.

<sup>107</sup> Sur les raisons du passage de 317 lettres reçues de députés demandant la convocation en session extraordinaire à 287 signatures réunies, voir PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 48.

<sup>108</sup> MAUS D., *Document 30-103, op. cit.*, p. 224.

<sup>109</sup> « Deux motions de censure ont en effet été déposées dès l'ouverture de la session par les groupes communiste et socialiste, dont le vote ne pouvait avoir lieu que quarante huit heures après le dépôt. La conférence des présidents décida que la discussion concernant les deux motions ouvrirait la session, rejetant ainsi au second plan la création de deux commissions d'enquête qui avait motivé la demande du R.P.R. », in AVRIL P. et GICQUEL J., *Chroniques constitutionnelles françaises. 1976-1982, d'un septennat à l'autre*, p. 454 et 455.

<sup>110</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *R.D.P.*, 1960, p. 304 et s.

<sup>111</sup> MAUS D., *Document 30-101, op. cit.*, p. 222.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 305.

« Le passé ne pouvait plus servir à remplir les silences »<sup>113</sup> de la Constitution, telle est la situation que préconisait Michel Debré et que la majorité de la doctrine semble suivre. « Il importe peu, par conséquent, que la tradition en la matière, postule indiscutablement le caractère lié de la compétence présidentielle prévue par l'article 30 »<sup>114</sup>. La question relative à la tradition parlementaire française ne porte donc pas sur son contenu, mais sur sa valeur. Mais, le Général de Gaulle, se posant en fondateur du régime, n'est-il pas le plus à même à déterminer le rapport entretenu entre la tradition parlementaire française et la Constitution de la V<sup>e</sup> République. Cette qualité lui est contestée. Nombreux affirment qu'il n'est que l'un des rédacteurs de la Constitution et que seul le peuple, souverain, en est l'auteur exclusif<sup>115</sup>. Ne sachant donc pas « si la Constitution de 1958 a entendu maintenir, fût-ce en l'aménageant, cette tradition ou, au contraire, a voulu la récuser »<sup>116</sup>, il convient, pour le recteur Prélôt, de ne pas invoquer une tradition parlementaire des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques afin d'éclairer la Constitution actuelle. « C'est une question de simple bon sens »<sup>117</sup>. Il s'agit donc de l'écarter dans la mesure où « le caractère original de la présidence dans la Constitution de 1958 non seulement ne comportait pas de références directes au passé<sup>118</sup>, mais encore rendait celles-ci fallacieuses »<sup>119</sup>.

Or, si la question relative à la tradition parlementaire française paraît résolue, cela n'est qu'illusion. Cette dernière<sup>120</sup> reparaitra dans la mesure où les rédacteurs de la Constitution de 1958 se réfèrent aux textes et à leur pratique afférente sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques.

« Le Général de Gaulle se fondant sur les travaux préparatoires de la Constitution estima que le texte constitutionnel (...) attribue spécifiquement au Président de la République le soin de la (la session extraordinaire) décréter »<sup>121</sup>. L'utilité du recours aux travaux préparatoires est révélée par l'image des « rouleaux du piano mécanique »<sup>122</sup>. « Ce texte permet de figer l'intention de « l'auteur », d'en interdire une déformation ultérieure, d'en circonscrire la vérité, en même temps qu'il ouvre la possibilité d'une reproduction à l'identique, c'est-à-dire détachée des circonstances de production »<sup>123</sup>. Ils auraient « à la fois

---

<sup>113</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>115</sup> COHENDET M.-A., *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2002, coll. « Connaissance du droit », p. 51.

<sup>116</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 305.

<sup>117</sup> PRELOT M., « Une décision discutée », *La Croix*, 26 mars 1960, cité in LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, op. cit., p. 248.

<sup>118</sup> Il convient de relativiser cette approche dans la mesure où il convient « de noter la nature indéfinie du changement survenue en 1958. Car s'il s'agit d'un changement mineur, en raison de la conservation du gouvernement républicain, la singularité du régime institué par la suite lui confère une résonance toute particulière », cité in GELIN-RACINOUX L., *Recherches sur le rapport de la Constitution et le temps. Le droit constitutionnel français entre discontinuité et continuité*, thèse de droit, sous la dir. du Pr. De Villiers M., Université de Nantes, S.I., s.n., 2005, p. 370.

<sup>119</sup> PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 1972, p. 706.

<sup>120</sup> Cette démarche peut paraître paradoxale puisque des auteurs, comme Georges Berlia, se refusent, dans un premier temps, d'appréhender les précédents sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques afin d'en tirer quelques conséquences pour ensuite, dans un second temps, s'y référer expressément afin d'en conclure que la compétence du président est liée.

<sup>121</sup> MEKHANTAR J., *Droit politique et droit constitutionnel*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, éd. Eska, 1998, coll. « Droit public et sciences politiques », p. 408.

<sup>122</sup> AVRIL P., « Le piano mécanique », in *Itinéraires, Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 13.

<sup>123</sup> BASTIEN Fr., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1996, p. 142.

un effet de licitation et de consécration »<sup>124</sup>. Ainsi, en invoquant les travaux préparatoires, le Président de la République précise que son pouvoir de refuser ressort de la volonté du constituant. Or, c'est justement en raison « d'une analyse en profondeur »<sup>125</sup> du contenu des travaux préparatoires que nombreux auteurs sont favorables à la thèse de la compétence liée. La controverse porte donc, dans un premier temps, sur le contenu des travaux préparatoires puis se déplace, dans un second temps, sur la valeur à leur accorder.

Les travaux préparatoires sont composés des « Commentaires sur la Constitution » et des délibérations du Comité consultatif constitutionnel. Ils évoquent l'article 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875<sup>126</sup> et l'article 12 de la Constitution de 1946<sup>127</sup>. Ces deux articles utilisent le verbe « devoir » ce qui atteste l'existence d'une obligation. Le Président de la III<sup>e</sup> République et le bureau de l'Assemblée nationale sous la IV<sup>e</sup> République disposent donc d'une compétence liée. Il en est déduit que le texte actuel « n'a pas le caractère impératif qu'on lui prête, surtout si on le compare à la rédaction de la Constitution de 1875 et aux dispositions de la Constitution de 1946 en la matière »<sup>128</sup> en raison de la disparition du verbe « devoir » dans les articles 29 et 30 de la Constitution de 1958. « Si les Constituants de 1958 avaient voulu imposer une obligation au Président de la République, ils auraient rédigé »<sup>129</sup> l'article 29 précisant que « le Parlement doit être réuni en session extraordinaire »<sup>130</sup> ou l'article 30 disposant que : « ... Le Président doit convoquer le Parlement en session extraordinaire à la demande de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale »<sup>131</sup>. « La disparition du verbe impliquant le devoir entraîne évidemment l'absence de contrainte »<sup>132</sup> et attesterait donc de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire. Or, cet argument fait l'objet de nombreuses critiques dans la mesure où « cette subtilité n'est pas défendable »<sup>133</sup>. La thèse de la compétence liée repose sur une lecture plus subtile des travaux préparatoires et notamment des délibérations du Comité consultatif constitutionnel. Elle repose sur un extrait souvent reproduit :

« *Question.* – La convocation du Parlement en session extraordinaire n'est plus faite par le bureau de l'Assemblée nationale ?

---

<sup>124</sup> AVRIL P., « Le piano mécanique », *préc.*, p. 15 et s., cité in BASTIEN Fr., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962, op. cit.*, p. 153.

<sup>125</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand, op. cit.*, p. 247.

<sup>126</sup> « Le Président de la République prononce la clôture de la session. Il a le droit de convoquer extraordinairement les Chambres. Il devra les convoquer si la demande en est faite, dans l'intervalle des sessions, par la majorité absolue des membres composant chaque Chambre. – Le Président peut ajourner les Chambres. Toutefois, l'ajournement ne peut excéder le terme d'un mois ni avoir lieu plus de deux fois dans la même session ».

<sup>127</sup> Sous la IV<sup>e</sup> République, c'est le bureau de l'Assemblée nationale qui peut convoquer.

L'article 12 de la Constitution de 1946 énonce : « Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau, contrôlant l'action du cabinet peut convoquer le Parlement ; il doit le faire à la demande du tiers des députés ou à celle du Président du Conseil des ministres ».

L'article 12 a été modifié par la loi constitutionnelle du 7 décembre 1954 déclarant : « Quand l'Assemblée nationale ne siège pas, son bureau peut convoquer le Parlement en session extraordinaire ; le Président de l'Assemblée nationale doit le faire à la demande du Président du Conseil des ministres ou à celle de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale ».

<sup>128</sup> PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 706.

<sup>129</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand, op. cit.*, p. 249.

<sup>130</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1006.

<sup>131</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand, op. cit.*, p. 249.

<sup>132</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 50.

<sup>133</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1006.

*Réponse.* – Non, ce pouvoir revient au Président de la République comme dans la Constitution de 1875. La convocation par le bureau était un des aspects du régime d'assemblée instauré par la Constitution de 1946. Cela dit les députés conservent la faculté de provoquer une réunion extraordinaire si celle-ci est demandée par la majorité absolue d'entre eux. Dans la Constitution de 1875, il fallait également que la majorité absolue des sénateurs réclame en même temps la convocation, ce qui n'est plus exigé »<sup>134</sup>.

Ainsi, les rédacteurs de la Constitution se réfèrent bien au texte de 1946 et plus particulièrement à celui de 1875 où « ils précisent, en outre, que la modification apportée à ce précédent ne concerne que l'exclusion des sénateurs du droit de provoquer la convocation de ces sessions. C'est donc bien en ce qui concerne la valeur qui s'attache à la demande des députés, que le précédent de 1875 est effectivement retenu ; or il n'a jamais été contesté, mais au contraire, volontiers rappelé que sous la III<sup>e</sup> République la compétence présidentielle en cause en la matière était une compétence liée »<sup>135</sup>. De plus, à ceux qui reconnaissent que la formule « à la demande » n'est pas claire, une partie de la doctrine fait remarquer que les textes constitutionnels de 1875 et 1946, selon lesquels il s'agit d'une compétence liée, emploient une formule identique »<sup>136</sup>.

Enfin, le discours prononcé par Michel Debré en tant que Garde des Sceaux le 27 août 1958 devant l'Assemblée Générale du Conseil d'Etat renforce le caractère lié de la compétence en cause : « Le texte qui vous est soumis prévoit des sessions ordinaires... Des sessions extraordinaires peuvent être décidées à la volonté du Gouvernement ou de la majorité du Parlement : leur objet et leur durée sont limitées »<sup>137</sup>. L'expression « à la volonté » démontrerait expressément le caractère lié du pouvoir de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Ainsi, à l'aide des « Commentaires sur la Constitution » et du discours du futur Premier ministre, il semble que les constituants n'aient pas voulu conférer au Président de la République un pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. Seulement, les partisans de la thèse discrétionnaire peuvent invoquer qu'une des principales retouches ultérieurement apportées à l'économie générale des futurs articles 29 et 30 consista à transférer du Premier ministre au Président de la République la prise du décret de convocation<sup>138</sup>. Ils portent également leur critique, non plus sur le contenu des travaux préparatoires mais sur leur valeur.

Pour résumer leur position, ils considèrent qu'il convient d'accorder une valeur réduite aux travaux préparatoires « parce que, d'une part, ils émanent « d'organes purement consultatifs », parce que d'autre part, ils ont été « rendus publics très partiellement »<sup>139</sup>.

Ainsi, les travaux préparatoires sont dévalorisés dans la mesure où ils ne sont pas issus de l'auteur au sens juridique. « L'auteur au sens juridique n'est pas nécessairement l'auteur au sens intellectuel, c'est-à-dire celui qui a élaboré le texte et qui peut en revendiquer la paternité littéraire : c'est celui dont la volonté a produit l'acte, parce que son consentement était indispensable. (...) L'auteur de la Constitution de 1958 n'était ni le Général de Gaulle, bien qu'il en revendiquât la qualité, ni Michel Debré, ni les ministres d'Etat, mais le peuple français qui adopta cette Constitution »<sup>140</sup>.

---

<sup>134</sup> Documentation française, Notes et Etudes documentaires, 1959, n° 2530.

<sup>135</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 308.

<sup>136</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, *op. cit.*, p. 49.

<sup>137</sup> DEBRE M., « La nouvelle Constitution », *R.F.S.P.*, 1959, p. 11.

<sup>138</sup> BECANE J.-Cl., « Le contrôle parlementaire », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 397.

<sup>139</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, *op. cit.*, p. 249.

<sup>140</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, Paris, P.U.F., 1997, coll. « Léviathan », p. 56.

De plus, les travaux préparatoires sont dévalorisés en raison de leur flagrante incomplétude. Les « Commentaires sur la Constitution » sont un texte anonyme présenté comme étant « un commentaire général mais non exhaustif, établi à partir d'entretiens tenus entre les représentants de la presse et certains membres du groupe de travail qui ont participé aux côtés du garde des Sceaux à la préparation du texte constitutionnel »<sup>141</sup>. Ils ont été qualifiés de « curieux »<sup>142</sup> par Georges Berlia et « ils pouvaient difficilement être pris au sérieux par les commentateurs »<sup>143</sup>. Les travaux du Comité consultatif constitutionnel ne sont qu'un compte rendu « analytique », lequel « n'est nullement la reproduction intégrale des débats, mais un résumé qui a été établi, j'ignore par qui, et en tout cas hors de tout contrôle des intéressés, qui n'en ont eu connaissance, si extraordinaire que cela puisse paraître, que par cette publication elle-même »<sup>144</sup>. En conséquence, « l'intention des rédacteurs de la Constitution de 1958 restait donc nimbée d'un halo de silences et d'incertitudes seulement levé au début des années 1980 »<sup>145</sup>. Mais ces documents publiés ultérieurement ne pourront servir en tant que « travaux préparatoires ». En effet, « l'exigence de publicité, qui seule rend possible l'homologation du travail constituant, ne se satisfait pas de la seule publication ; (...) encore faut-il que les différents documents publiés puissent être articulés de façon intelligible au moment constituant »<sup>146</sup>.

Mais une critique plus générale porte sur le recours même aux travaux préparatoires de la Constitution, lequel est remis en cause. En effet, certains avancent qu'ils n'ont aucune valeur et qu'ils ne permettent en aucun cas de trancher un conflit d'interprétation. Ils n'ont donc aucune utilité dans la mesure où « la portée d'une loi, constitutionnelle ou autre, ne se juge pas d'après ce que ses auteurs ont voulu cru faire, mais bien d'après ce qu'ils ont effectivement fait »<sup>147</sup>. En conséquence, il conviendrait de se consacrer à l'analyse du texte constitutionnel.

## 2- Un pouvoir discrétionnaire permis par les articles 29 et 30 de la Constitution

« Pour le Général de Gaulle, aucun doute n'est permis : le pouvoir que lui donne l'article 30 d'ouvrir ou de clore une session extraordinaire est un pouvoir discrétionnaire »<sup>148</sup>. Ce pouvoir, « il lui a semblé découlé du texte même de la Constitution »<sup>149</sup>. Or, les partisans et les adversaires de la thèse de la compétence discrétionnaire offrent différentes interprétations fondées soit uniquement sur les articles 29 et 30 de la Constitution soit à la lumière des autres dispositions constitutionnelles de la V<sup>e</sup> République.

Concernant les interprétations fondées uniquement sur les articles 29 et 30 de la Constitution, les différents acteurs procèdent à l'exégèse de ces deux dispositions.

<sup>141</sup> Documentation Française, Notes et Etudes documentaires, 1959, n° 2530.

<sup>142</sup> BERLIA G., « La Constitution et les débats sur les règlements des assemblées parlementaires », cité in BASTIEN Fr., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, op. cit., p. 154.

<sup>143</sup> Pour de plus larges précisions, voir BASTIEN Fr., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, op. cit., p. 155.

<sup>144</sup> BERLIA G., « Note pratique sur les travaux préparatoires de la Constitution », *R.D.P.*, 1960, p. 83.

<sup>145</sup> « Un comité national chargé de la publication des travaux préparatoires sera finalement institué en 1984. Depuis quatre volumes ont été publiés », cité in GICQUEL J.-E., « Ruptures et continuités de la V<sup>e</sup> République. A propos de l'Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République », in *Constitutions et pouvoirs. Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 192.

<sup>146</sup> BASTIEN Fr., *Naissance d'une Constitution. La Cinquième République, 1958-1962*, op. cit., p. 154.

<sup>147</sup> CARRE De MALBERG, *La Loi. Expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, p. 180.

<sup>148</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, op. cit., p. 245.

<sup>149</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, op. cit., p. 53.

Ainsi le chef de l'Etat invoquerait surtout un argument fondé sur l'article 30<sup>150</sup> de la Constitution « qui attribue spécifiquement au Président de la République la responsabilité de la décréter »<sup>151</sup>. Alors « si le Président de la République signe les décrets d'ouverture et de clôture des sessions extraordinaires, il peut ne pas les signer et par conséquent il peut refuser discrétionnairement d'ouvrir les sessions extraordinaires, même si la majorité absolue le lui demande »<sup>152</sup>. De plus, il convient également de préciser « la forme neutre adoptée de l'article 30 qui distingue la convocation de la demande »<sup>153</sup>, ce qui tend à en déduire une différence de régime. Cette interprétation est renforcée par celle de l'article 29 de la Constitution. Il est considéré que cet énoncé n'impose aucune obligation de réunir le Parlement en session extraordinaire puisque le verbe est à l'indicatif présent. « Le Parlement est réuni », ce qui ne signifie pas que le Parlement doit être réuni en session extraordinaire<sup>154</sup>. « Un indicatif présent n'est pas un impératif »<sup>155</sup>. De plus, il est souligné qu'« une demande » ne saurait être considérée comme une obligation. Elle est définie comme « l'action de faire connaître à quelqu'un ce qu'on désire obtenir de lui ou bien l'expression d'un désir, d'un souhait de manière à en provoquer la réalisation »<sup>156</sup>. Cette demande des députés s'analyse donc en l'émission du vœu de se réunir envers le Président de la République, ce dernier étant susceptible de le réaliser ou non. Enfin, en « exigeant des députés qu'ils prévoient un ordre du jour déterminé, comme dispose l'alinéa 1<sup>er</sup> du texte, les constituants ont entendu seulement que le Président de la République soit utilement mis à même d'apprécier la portée du vœu qui lui serait ainsi exprimé »<sup>157</sup>. En définitive, ces arguments suffisent « à introduire un doute qui ouvre la voie à l'interprétation »<sup>158</sup> des articles 29 et 30 comme attribuant au Président de la République un pouvoir discrétionnaire.

Mais, le refus présidentiel fut condamné parce que les commentateurs estimaient qu'en l'espèce sa compétence était liée. Les arguments opposés à la thèse du pouvoir discrétionnaire sont nombreux. Les auteurs considèrent que les articles 29 et 30 de la Constitution confèrent l'obligation au Président de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Celle-ci résulte notamment de l'emploi de l'indicatif présent. En effet, en reprenant les propos du Général de Gaulle<sup>159</sup> relatifs à la rédaction de l'article 49 de la Constitution, il est rappelé qu'« en langage juridique, l'indicatif présent a une valeur impérative »<sup>160</sup>. L'exemple célèbre du Code de la route est alors cité qui « dit qu'en France la circulation des véhicules se fait à droite. Allez-vous l'interpréter en disant que vous pouvez décider de rouler à gauche si cela vous plaît ? »<sup>161</sup>. Ainsi, « le caractère impérieux des mots « est réuni » »<sup>162</sup> est donc employé pour attester de la compétence liée attribuée par les articles 29 et 30 de la Constitution. Cette

<sup>150</sup> Cet argument étant d'ailleurs curieusement qualifié de « très juridique », in CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 1005.

<sup>151</sup> MAUS D., *Document 30-101*, op. cit., p. 222.

<sup>152</sup> *Ibid.*, p. 1005.

<sup>153</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, op. cit., p. 74.

<sup>154</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 1006.

<sup>155</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, op. cit., p. 50.

<sup>156</sup> *Le nouveau petit Robert. Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris, Le Robert, 2002.

<sup>157</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 306.

<sup>158</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, op. cit., p. 74.

<sup>159</sup> « Son auteur l'avait probablement oublié en mars 1960 » ironisa DUVERGER M., *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1977, p. 150.

<sup>160</sup> MOLLET G., *Quinze ans après ...*, Paris, Albin Michel, 1973, coll. « H comme histoire », p. 123.

<sup>161</sup> *Ibid.*, p. 123.

<sup>162</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962*, op. cit., p. 49.

interprétation serait d'ailleurs renforcée par une décision récente du Conseil constitutionnel<sup>163</sup>. De plus il est mentionné que « l'article 29 ne cite même pas le chef de l'Etat »<sup>164</sup>. « Mais l'objection la plus nette se trouve au niveau de la rédaction même de l'article 29. Le rapprochement effectué entre son premier alinéa - le Parlement est réuni en session extraordinaire... - et son dernier alinéa - le Premier ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration d'un mois qui suit le décret de clôture - montre que le dernier alinéa, qui constitue une précaution pour éviter un trop grand nombre de sessions extraordinaires à l'initiative des parlementaires, n'aurait aucun sens si la réunion du Parlement était obligatoire lorsque le nombre de parlementaires requis par la Constitution réclame cette réunion et si, par conséquent, le Président de la République pouvait en apprécier l'opportunité politique »<sup>165</sup>. Ainsi, « entre deux interprétations, l'une qui enlève toute signification à un texte et aboutit à le réputer non écrit et une autre qui accorde quelque valeur au libellé en cause, c'est cette dernière qui doit être retenue. On ne saurait, en effet, considérer comme inutile une disposition, du moins chaque fois qu'il est possible de ne pas le faire »<sup>166</sup>. En définitive, l'interprétation exégétique des articles 29 et 30 de la Constitution ne permet pas d'écarter la thèse discrétionnaire. Il est donc possible d'avancer que ces dispositions confèrent au Président de la République le pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire.

Les auteurs n'utilisent pas seulement l'interprétation exégétique des articles 29 et 30 de la Constitution pour affirmer leurs positions. Ils recourent également à l'interprétation systémique des articles 29 et 30 de la Constitution afin de conforter leurs prétentions.

La comparaison entre la rédaction des articles 28 et 29 de la Constitution permet de renforcer la thèse de la compétence discrétionnaire. Ainsi, « les grammairiens discutèrent sur la signification comparée de la forme pronominale usitée à l'article 28 c'est-à-dire « le Parlement se réunit » et de la voix passive à l'article 29 c'est-à-dire le « Parlement est réuni » »<sup>167</sup>. Cette interprétation conduit à avancer concernant l'article 28 que le Parlement se réunit de sa propre initiative. Donc *a contrario*, concernant l'article 29, il convient d'affirmer que le Parlement se réunit à l'initiative d'une autorité extérieure qui n'est autre que le Président. En outre, les auteurs invoquent l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 10<sup>168</sup> de la Constitution. Un délai de 15 jours est fixé dans lequel le chef de l'Etat doit promulguer la loi. « A l'exception de l'obligation de promulguer, enfermée dans un délai de 15 jours, les autres pouvoirs contresignés du Président ne sont enfermés dans aucun délai »<sup>169</sup>. En effet, concernant les articles 29 et 30 de la Constitution, aucun délai n'est fixé à l'égard du Président pour convoquer le Parlement. Ainsi, « comme son inaction n'est pas soumise à contreséing, il lui est donc loisible de retarder la mise en œuvre de ces obligations au point de refuser de les exercer. Cela lui confère un véritable pouvoir discrétionnaire »<sup>170</sup>. Seulement, cette interprétation conduit à considérer les dispositions des articles 29 et 30 comme imposant au Président une obligation de convoquer la session extraordinaire. Le « choix du moment »

---

<sup>163</sup> « Considérant, en quatrième lieu, que, l'emploi du présent de l'indicatif ayant valeur impérative, la substitution du présent de l'indicatif à une rédaction formulée en termes d'obligation ne retire pas aux dispositions du nouveau code du travail leur caractère impératif ; », C.C. 2007-561 D.C., 17 janvier 2008, *J.O.*, 22 janvier 2008, p. 1131.

<sup>164</sup> CAMY O., *Cours de droit constitutionnel général*, <http://www.droitconstitutionnel.net/Parlement-statut.htm>

<sup>165</sup> GUCHET Y., *La V<sup>e</sup> République*, *op. cit.*, p. 232.

<sup>166</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 307.

<sup>167</sup> BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 461.

<sup>168</sup> « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement votée ».

<sup>169</sup> LASCOMBE M., *Le droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République*, 8<sup>ème</sup> éd., Paris, l'Harmattan, 2002, coll. « Logiques juridiques », p. 294.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 294.

s'avère être, selon cette approche, la dernière parcelle de pouvoir discrétionnaire dans une compétence liée<sup>171</sup>. Si le recours à cette interprétation peut expliquer les raisons pour lesquelles le Président ne signe pas, elle ne tend pas à invalider la thèse de la compétence liée mais au contraire à la confirmer.

Mais, nombreux auteurs favorables à la thèse de la compétence liée se réfèrent également aux autres dispositions constitutionnelles. Ils invoquent fréquemment l'article 19<sup>172</sup> de la Constitution. Il distingue parmi les actes du Président de la République d'une part ceux qui doivent bénéficier d'un contreseing ministériel et d'autre part, ceux qui doivent en être dispensés. Ainsi, si les décrets de l'article 30 s'analysaient comme l'exercice d'une compétence discrétionnaire du Chef de l'Etat, ces actes devraient bénéficier d'une dispense de contreseing. Or, l'article 30 n'est pas inclus dans l'énumération de l'article 19. Ainsi, cette analyse « conduit à conclure que soutenir le caractère discrétionnaire de la compétence de l'article 30, c'est supposer une omission dans l'article 19 et réputer non écrit l'alinéa 3 de l'article 29. Au contraire les articles 19 et 29 sont convenablement rédigés si l'on accepte le caractère lié de la compétence »<sup>173</sup>. Le caractère obscur, confus, ambigu, de la Constitution a été d'ailleurs fréquemment cité par les Présidents afin de justifier la nécessité de leur interprétation notamment pour écarter les principes d'interprétation du régime parlementaire<sup>174</sup>. Enfin, il est invoqué l'alinéa 2 de l'article 49<sup>175</sup>. En effet, accepter la thèse de la compétence discrétionnaire, revient à limiter fortement la portée de cet article relatif à la responsabilité du Gouvernement envers le Parlement. Limiter les jours où siège<sup>176</sup> le Parlement, c'est limité, par la même occasion, le contrôle du Parlement sur le Gouvernement. « A l'avenir le Parlement ne pourrait plus siéger plus de 170 jours par an sauf acceptation présidentielle fondée sur la liberté souveraine du chef de l'Etat pendant 195 jours. (...) Le Gouvernement était probablement irresponsable six mois et demi par an, alors que l'usage de tous les moyens de pression présidentiels et gouvernementaux sur le Parlement était permanent et incessant »<sup>177</sup>. « Que deviendrait alors la responsabilité gouvernementale pendant les intersessions ? »<sup>178</sup>. C'est l'accentuation des déséquilibres qui est dénoncée. D'ailleurs la décision de Valéry Giscard d'Estaing a été accueillie comme rétablissant le contrôle parlementaire « dans sa permanence et par la suite dans sa plénitude »<sup>179</sup>. Ces déséquilibres entraînent également des paradoxes puisque « pour la première fois, une décision du Président de la République a été discutée à l'Assemblée nationale<sup>180</sup>, et ce par le

---

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 293.

<sup>172</sup> « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1<sup>er</sup> alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les Ministres responsables ».

<sup>173</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 307.

<sup>174</sup> COHENDET M.-A., *Le Président de la République, op. cit.*, p. 52.

<sup>175</sup> « L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée ».

<sup>176</sup> D'ailleurs la seule condition que le Parlement soit réuni ne permet pas toujours l'éventualité de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement. En effet dans « l'hypothèse d'une réunion de plein droit se situant en dehors d'une session ordinaire, (...) l'Assemblée nationale ne peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par l'adoption d'une motion de censure », in LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand, op. cit.*, p. 343.

<sup>177</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1006 et 1007.

<sup>178</sup> BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 461.

<sup>179</sup> CADART J., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 1008.

<sup>180</sup> L'intervention de M. Bergasse, député indépendant est révélatrice de ce paradoxe : « Je ne m'attarderai pas à discuter juridiquement les derniers paragraphes de la dite motion, qui par la voie du contreseing essaie de transférer sur les épaules du Gouvernement les conséquences du refus du Président de la République...

biais de la mise en cause du Gouvernement. C'est dire que les députés ont situé la responsabilité là où elle n'était pas »<sup>181</sup>. Ainsi, M. Prélot résume parfaitement le raisonnement avancé lorsqu'il affirme qu'« aucun des arguments n'est décisif »<sup>182</sup> en faveur de la compétence liée mais « les conséquences politiques de la thèse discrétionnaire sont trop graves pour pouvoir être aisément acceptées »<sup>183</sup>.

L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République, avait permis d'espérer qu'il appréhende autrement que ses prédécesseurs les dispositions de la Constitution. Le caractère lié de la compétence présidentielle de convoquer le Parlement en session extraordinaire aurait pu se voir reconnaître. Seulement, la thèse discrétionnaire se confirmera et même s'amplifiera sous les septennats de la présidence de François Mitterrand.

## II- La confirmation d'un double pouvoir discrétionnaire reposant sur un unique fondement textuel

« Le Gouvernement ne peut, comme on a cru pouvoir l'indiquer, ni décider la convocation d'une session extraordinaire, ni en fixer l'ordre du jour. Ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République »<sup>184</sup>. Cette affirmation, en 1987, de François Mitterrand appelle plusieurs observations. Il estime avoir « une compétence discrétionnaire, un contrôle d'opportunité à la fois sur l'ordre du jour et sur la convocation du Parlement »<sup>185</sup>. Il prétend alors disposer d'un double pouvoir discrétionnaire. Mais, l'article 5 n'est point mentionné. Le Président semble se fonder uniquement sur les articles 29 et 30 de la Constitution. Il n'estime plus nécessaire de justifier son refus notamment en invoquant ses missions d'arbitre ou de gardien de la Constitution. Le caractère autonome des articles 29 et 30 est donc revendiqué. En définitive cette affirmation vient confirmer l'existence du pouvoir discrétionnaire de refuser de convoquer le Parlement en session extraordinaire, lequel fut largement contesté après la décision rendue par Valéry Giscard d'Estaing (A). En outre, elle annonce le pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour des sessions extraordinaires. Bien qu'il n'ait pas été mise en œuvre, en 1987, par le chef de l'Etat, celui-ci fut, par la suite, inévitablement confirmé (B).

### A- L'incontestable confirmation du pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du parlement en session extraordinaire

« Valéry Giscard d'Estaing a renoncé à cette interprétation cavalière, au profit de celle de la compétence liée »<sup>186</sup>, tel fut le constat effectué par la doctrine à la suite de la décision de 1979. Mais après la décision de Mitterrand en décembre 1987, la doctrine considère « que le Président jouit en ce domaine, d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de refuser la

---

Comment reprocher à un Premier ministre de n'avoir pas contresigné un décret inexistant ou qui n'était pas préalablement signé par personne. Comment le lui reprocher, si ce décret a été présenté, un refus de signer qui n'émane pas de lui mais du Président de la République ? », cité in PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 51.

<sup>181</sup> PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 54.

<sup>182</sup> PRELOT M., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 706.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 707.

<sup>184</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>185</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988, op. cit.*, p. 346.

<sup>186</sup> HAURIOU A. et GICQUEL J., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7<sup>e</sup> éd., Paris, Montchrestien, 1980, p. 995.

convocation »<sup>187</sup>. Si la confirmation de ce pouvoir conféré au Président a été réalisée, les fondements sur lequel il repose ont été modifiés. En effet, désormais le Président ne se réfère plus à l'article 5 de la Constitution afin de motiver son refus. Cette exigence ne semble plus s'imposer au chef de l'Etat. En effet, le chef de l'Etat bénéficie désormais d'une légitimité accrue par son élection au suffrage universel depuis la révision constitutionnelle de 1962, ce qui renforce l'autorité de ses décisions (1). Il peut également s'appuyer sur les précédentes interprétations présidentielles, ce qui a facilité la reconnaissance de ce pouvoir (2).

### 1- Un pouvoir discrétionnaire renforcé

L'ouverture d'une session extraordinaire, « dans les conditions où elle est demandée, ne serait en effet compatible ni avec l'esprit des institutions que je dois faire respecter ni avec le fonctionnement régulier des pouvoirs publics que j'ai la charge d'assurer, en vertu de la volonté du peuple et aux termes de la Constitution »<sup>188</sup>. Ainsi, le Général de Gaulle, en mars 1960, plaçait déjà la volonté du peuple, comme l'instance devant laquelle il devait répondre de ses actes. La Constitution est reléguée au second rang. La dissociation opérée par le Général de Gaulle tend à présenter la fonction présidentielle, telle qu'il la conçoit, comme approuvée par le peuple et en conformité avec la Constitution. Or, le Président ne bénéficiait pas encore de « la « confiance explicite » de la Nation »<sup>189</sup>. En effet, le chef de l'Etat était élu au suffrage universel indirect par un collège de notables réunissant environ 80.000 personnes. Seule la Constitution pouvait se réclamer de l'onction populaire résultant du référendum en date du 28 septembre 1958. En conséquence, le Président ne pouvait dissocier la Constitution de la volonté du peuple sur laquelle elle s'est prononcée. Seulement, « le chef de l'Etat considère que l'origine de ses pouvoirs est dans le référendum plébiscitaire du 28 septembre 1958 »<sup>190</sup>. La distinction opérée par le chef de l'Etat permet de privilégier la nécessité d'affirmer le lien entretenu entre le peuple et le Président dans l'exercice de ces fonctions. A défaut de ce lien direct, le chef de l'Etat doit motiver « ses actes par référence à la défense des intérêts dont il a la charge. La motivation peut rester implicite pour certaines décisions positives, mais s'il s'agit d'un refus, comme celui de signer un décret par exemple, le Président doit s'en expliquer »<sup>191</sup>. Le Président semble s'imposer cette exigence avant la réforme de 1962.

Or, la position du problème serait nouvelle<sup>192</sup> à la suite de la modification du mode de désignation du chef de l'Etat. Le Président est désormais élu au suffrage universel direct. Les conséquences sont d'une grande importance. A partir du moment où il est élu directement par la nation, le Président de la République a la qualité de représentant du peuple au même titre que les députés de l'Assemblée nationale. Cette élection confère au chef de l'Etat la légitimité démocratique. Le régime comporte désormais un aspect du régime présidentiel et le retour au régime parlementaire de type traditionnel paraît fortement compromis<sup>193</sup>. Toutes ces conséquences seront vérifiées dans la décision de François Mitterrand de refuser de convoquer, à la demande du Premier ministre, le Parlement en session extraordinaire.

---

<sup>187</sup> CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science politique*, op. cit., p. 559.

<sup>188</sup> MAUS D., *Document 30-101*, op. cit., p. 223.

<sup>189</sup> ARDANT Ph., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18<sup>ème</sup> éd., Paris, L.G.D.J., 2006, p. 450.

<sup>190</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 313.

<sup>191</sup> ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *préc.*, p. 51.

<sup>192</sup> DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 10<sup>e</sup> éd., P.U.F., 1978, coll. « Thémis », p. 288.

<sup>193</sup> LE MONG N., *La Constitution de la V<sup>e</sup> République. De Charles de Gaulle à François Mitterrand*, op. cit., p. 95.

Ainsi, il a été avancé que « la réforme de 1962 en faisant du Président de la République un représentant du peuple, investi de la souveraineté nationale, oblige à modifier les interprétations antérieures concernant ses pouvoirs »<sup>194</sup>. Selon M. Duverger, la règle générale d'interprétation de la Constitution est modifiée, ce qui lui permet d'estimer, en 1987, « que la compétence présidentielle est discrétionnaire, alors qu'il dénonçait vivement cette violation de la Constitution en 1978 »<sup>195</sup>. L'investiture populaire aurait transformé la fonction présidentielle en augmentant ses pouvoirs constitutionnels. Cette conclusion est à rejeter. En effet, « elle ne transforme pas plus la fonction qu'elle ne modifie la liste des pouvoirs présidentiels. Défendre qu'elle entraîne une nouvelle répartition des compétences serait admettre que la France a abandonné à la discrétion du Président la Constitution de 1958. Au surplus, s'il y avait bien eu en 1962 novation de la fonction présidentielle, il faudrait expliquer pourquoi elle n'a pas entièrement survécu aux élections législatives de 1986 »<sup>196</sup>. Or, il semble que la révision constitutionnelle de 1962 n'a pas provoqué d'effet sur la reconnaissance d'un pouvoir discrétionnaire par les Présidents de la République. Le Général de Gaulle exerçait déjà un contrôle d'opportunité sur la convocation du Parlement en session extraordinaire. François Mitterrand a seulement affirmé clairement que sa compétence n'était pas liée. Il vient donc confirmer l'existence de ce pouvoir discrétionnaire, laquelle a pu être mise en doute à la suite de la formulation de la décision de Valéry Giscard d'Estaing. La réforme de 1962 n'a donc engendré aucune conséquence à l'égard de la substance même du pouvoir de refuser.

En revanche, elle semble avoir provoqué des répercussions sur l'exigence de motivation du refus de convoquer le Parlement en session extraordinaire. En effet, François Mitterrand ne présente aucun argument susceptible de justifier son refus dans son communiqué en date du 16 décembre 1987. Il mentionne seulement que ces « compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République »<sup>197</sup>. Le chef de l'Etat réitère cette position de manière plus explicite lorsqu'il énonce que « le Parlement se réunit en session ordinaire deux fois par an pour trois mois. C'est la Constitution. De temps à autre, il estime ne pas avoir assez de temps pour en finir avec l'examen de projets ou de discussions qui l'intéressent. Alors, il se retourne vers moi, vers le Président de la République. Il dit oui ou il dit non. J'ai dit oui »<sup>198</sup>. Le Président manifeste clairement qu'il dispose d'un pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire et que celui-ci n'exige pas de motivation. L'invocation de l'article 5 n'est donc plus nécessaire. S'il n'a même pas rappelé « les dispositions de la Constitution – selon laquelle c'est à lui seul qu'il appartenait d'apprécier la nécessité d'une telle session »<sup>199</sup>, il ne pourrait s'agir que des articles 29 et 30 de la Constitution. Le fondement autonome sur lequel repose le pouvoir discrétionnaire semble s'expliquer par la réforme du mode de désignation du chef de l'Etat. En effet, il est indéniable que « l'élection du Président de la République au suffrage universel a sans conteste renforcé sa légitimité et par là son autorité »<sup>200</sup>. Agissant désormais en tant que

---

<sup>194</sup> DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op. cit., p. 288.

<sup>195</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, op. cit., p. 343.

<sup>196</sup> ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *préc.*, p. 49.

<sup>197</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>198</sup> Bien que les propos présidentiels concernent la décision, en date du 1<sup>er</sup> juillet 1993, de convoquer le Parlement en session extraordinaire, ils permettent à la fois de démontrer le caractère discrétionnaire de ce pouvoir et de constater l'absence de motivation quelque soit le choix retenu, in Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, à l'occasion de la Fête nationale, accordée à TF1, France 2 et Europe 1, sur la nouvelle cohabitation, l'emprunt, Balladur et les privatisations, la lutte contre l'immigration, la réforme de la Constitution et sur les questions internationales, <http://discours.vie-publique.fr/notices/937007300.html>

<sup>199</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, op. cit., p. 347.

<sup>200</sup> ARDANT Ph., « L'article 5 et la fonction présidentielle », *préc.*, p. 49.

représentant du peuple, son « appréciation »<sup>201</sup> ne peut qu'exprimer la volonté du peuple. L'exigence de motiver ses actes par référence à la défense des intérêts dont il a la charge n'est plus nécessaire puisqu'il agit en vertu de la volonté du peuple et pour son compte. Il n'est donc « responsable » que devant lui. Ainsi Georges Pompidou déclarait que « je tiens ma légitimité de l'élection libre du peuple français qui m'a porté où je suis et devant qui je suis seul responsable »<sup>202</sup>. L'autorité de la décision présidentielle se trouve donc renforcée dans la mesure où François Mitterrand, en tant que représentant du peuple, ne s'estime plus contraint de motiver sa décision de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. Cependant, « le 16 décembre 1987, en pleine « cohabitation », le Président Mitterrand à refuser au Premier ministre, J. Chirac, la réunion d'une session extraordinaire, consacrée à la réforme du statut de la régie Renault »<sup>203</sup>. Ainsi, cela ne semblait poser aucun problème à M. Duverger puisqu'il précisait que « quand la session extraordinaire est demandée par le Premier ministre qui n'a pas qualité de représentant du peuple, il n'y a pas de difficultés : le Président peut refuser la convocation. Mais si la « demande » est faite par l'Assemblée nationale, qui est représentant du peuple comme le Président, la conclusion est moins évidente. (...) Il semble cependant que le Président ne puisse s'opposer alors à la session, sinon l'égalité entre lui et l'Assemblée nationale – qui résulte du peuple qu'ils ont l'un et l'autre – serait rompue : le Président pouvant décider une session extraordinaire (par l'intermédiaire du Gouvernement) et le Parlement ne le pouvant pas »<sup>204</sup>. Or, en période de cohabitation, il semble qu'il faille encore moins dissocier le Parlement du Gouvernement dans la mesure où ce dernier en est l'émanation. L'article 20 de la Constitution reprenant tout son sens, « c'est le Gouvernement qui définit la politique de la Nation que mettra en œuvre le Parlement »<sup>205</sup>. Ainsi, la volonté du peuple s'étant portée favorablement sur la désignation d'une majorité hostile au chef de l'Etat, il serait soutenable d'admettre que les vues de cette majorité, par l'intermédiaire du Gouvernement devant laquelle il est responsable, prévalent sur celles du Président de la République. M. Massot prétendait que le raisonnement de mars 1960 « est difficilement transposable à l'hypothèse d'une cohabitation. (...) Nous voyons mal un Président refuser une demande de convocation émanant d'une majorité de députés ou du Premier ministre »<sup>206</sup>. La cohabitation provoquerait alors un retour au régime parlementaire de type traditionnel. Le Premier ministre contresignant le décret de convocation, le Président ne pourrait plus refuser sa signature. Mais, tel n'est pas le cas de la V<sup>e</sup> République. La cohabitation n'impose pas un retour du régime parlementaire traditionnel. Le chef de l'Etat se reconnaît toujours un pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. De plus, le Président ne contrevient pas à l'article 20 de la Constitution dans la mesure où il précise que « pour obtenir le vote de projet de loi par le Parlement, le Gouvernement dispose de nombreuses procédures prévues et organisées par la Constitution, les lois organiques et les règlements des assemblées. Le choix de ces procédures relève de sa responsabilité »<sup>207</sup>. Le Président précise donc que le Gouvernement dispose d'autres voies n'exigeant pas son « appréciation ». Ainsi, « ces règles institutionnelles »<sup>208</sup> sont rappelées au chef du Gouvernement, « afin qu'il puisse, prendre en temps utile, c'est-à-dire avant la fin de la présente session, les dispositions qu'il juge nécessaires »<sup>209</sup>. François Mitterrand inviterait

<sup>201</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>202</sup> *Actualités* - Documents, n° 72, février 1971.

<sup>203</sup> TURPIN D., *Droit constitutionnel*, Paris, 3<sup>e</sup> éd., P.U.F., 1997, p. 365.

<sup>204</sup> DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 288.

<sup>205</sup> ARDANT Ph., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 481

<sup>206</sup> MASSOT J., *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, 1987, coll. « Champs », p. 269.

<sup>207</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>208</sup> *Ibid.*

<sup>209</sup> *Ibid.*

Jacques Chirac « à utiliser le 49.3 pour « passer en force » avant la fin de la session ordinaire »<sup>210</sup>. Ce dernier peut également renoncer « à son projet de session extraordinaire et renvoyer à la session ordinaire de printemps ou à plus tard les textes importants qui devaient être à son ordre du jour »<sup>211</sup>. En définitive, la confirmation de l'existence de ce pouvoir discrétionnaire « lève une équivoque : (...) la V<sup>e</sup> République n'est ni un système parlementaire, ni un système présidentiel »<sup>212</sup>, tant en période de concordance des majorités<sup>213</sup> qu'en période de cohabitation. Ainsi, l'existence de ce pouvoir discrétionnaire est renforcée dans la mesure où il est désormais avéré qu'il ne dépend pas des circonstances électorales. La réforme de 1962 a semblablement permis de dégager le fondement autonome du pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire, lequel repose uniquement sur les articles 29 et 30 de la Constitution. Le caractère discrétionnaire du pouvoir de refuser la convocation est donc renforcé. La reconnaissance de ce pouvoir par les Présidents, quelque soit la majorité parlementaire en place, permet également le renforcement de son existence. En outre, cette reconnaissance était facilitée par l'existence non négligeable de « précédents ».

## 2- Un pouvoir discrétionnaire facilité

« En ouvrir maintenant une troisième, (...) pourrait désormais, à titre de précédent, être invoquée à tout moment »<sup>214</sup>. La crainte de la création d'un précédent constituait un des arguments du Général de Gaulle. En effet, ce dernier connaissait toute l'importance qu'il fallait consacrer au début d'un nouveau régime. C'est « à l'occasion des premières applications que le sens et la portée des règles écrites sont appelées à se fixer à l'égard des acteurs concernés »<sup>215</sup>. « En fait, le précédent est bien créé, mais au profit du Président »<sup>216</sup>. En effet, les successeurs du Général de Gaulle n'ont pas manqué à chaque fois de mentionner les décisions de leurs prédécesseurs. Ainsi, Valéry Giscard cite la lettre du Général de Gaulle dans sa décision en date du 12 mars 1979, ce qui permet à Pierre Avril de constater qu'« il ne répudie pas totalement ce précédent, puisque lui-même l'invoque : changement ou continuité ? »<sup>217</sup>. François Mitterrand « a rappelé ces règles institutionnelles »<sup>218</sup> à Jacques Chirac, l'expression permettant d'avancer qu'il fait référence au passé et donc à un éventuel précédent. Mais la référence est plus explicite lorsqu'il précise que « c'était le cas précédemment du temps où M. Valéry Giscard d'Estaing était lui-même Président de la République »<sup>219</sup>, cette phrase concernant la situation dans laquelle le Président contrôle l'opportunité de la demande de convocation du Parlement en session extraordinaire. Mais il peut s'avérer pertinent de s'interroger sur les raisons pour lesquelles les Présidents cherchent à inscrire leur action sur la base d'un précédent. Pierre Avril considère que les précédents « constituent une présomption en faveur de l'application retenue. Le précédent renverse la charge de la preuve, en ce sens que ce sont ceux qui remettent en cause l'interprétation

<sup>210</sup> TURPIN D., *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 365.

<sup>211</sup> MASSOT J., *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, *op. cit.*, p. 269 et 270.

<sup>212</sup> BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 309.

<sup>213</sup> C'est la conclusion à laquelle parvenait déjà M. Georges Berlia dès 1960, *in* BERLIA G., « La convocation d'une session extraordinaire du Parlement et la nature du régime », *préc.*, p. 309.

<sup>214</sup> MAUS D., *Document 30-101*, *op. cit.*, p. 222 et 223.

<sup>215</sup> AVRIL P., « Les « conventions de la Constitution », *R.F.D.C.*, n° 14, 1993, p. 334 et 335.

<sup>216</sup> RENOUX Th. et De VILLIERS M., *Code constitutionnel*, *op. cit.*, p. 400.

<sup>217</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., *Chroniques constitutionnelles françaises. 1976-1982, d'un septennat à l'autre*, p. 453.

<sup>218</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>219</sup> Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, *préc.*

jusqu'à-là appliquée qui doivent justifier leur contestation. (...) c'est l'autorité de celui qui respecte le précédent que les contestataires prennent la responsabilité de mettre en cause à travers l'interprétation. Au contraire, celui qui applique le précédent ne fait que répéter une pratique déjà inaugurée et présumée conforme à la Constitution »<sup>220</sup>. Ainsi, la reconnaissance du pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire est facilitée dans la mesure où Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand ne font que répéter une pratique déjà inaugurée par le Général de Gaulle en mars 1960.

Seulement, la doctrine s'est attachée à contester l'existence d'un précédent sur lequel pourrait « s'appuyer » la décision de François Mitterrand en date du 16 décembre 1987.

D'une part, il convenait de distinguer le refus gaullien du refus mitterrandien. Ainsi, « en 1986, c'est le Premier ministre, et non la majorité parlementaire, qui a demandé la convocation du Parlement en session extraordinaire »<sup>221</sup>. Certains auteurs requièrent qu'il faille différencier la nature de la demande selon son auteur. Ils considèrent qu'il aurait été difficile à François Mitterrand de refuser la convocation du Parlement si la demande provenait de la majorité des députés pour deux raisons<sup>222</sup> : la demande de l'Assemblée nationale n'a pas la même nature que celle du Premier ministre puisque la responsabilité du gouvernement doit pouvoir être engagée à tout moment et qu'en mars 1960, François Mitterrand a vivement critiqué le refus du Général de Gaulle<sup>223</sup>. Seulement « les dispositions constitutionnelles ne diffèrent pas dans ces cas en ce qui concerne la compétence du Président et (...) nul ne saurait contester que le Premier ministre est l'émanation de la majorité parlementaire »<sup>224</sup>. De plus, « le fait qu'il se fût agi d'une demande du Premier ministre ou non des députés ne change rien, vu les termes très généraux du communiqué »<sup>225</sup>. Enfin, il semble qu'il faille différencier la teneur des propos de François Mitterrand selon sa position institutionnelle c'est-à-dire en fonction qu'il soit Président de la République ou dans l'opposition.

D'autre part, certains auteurs considèrent que la décision de Valéry Giscard d'Estaing ne peut constituer un précédent. C'est ainsi que seulement « deux précédents »<sup>226</sup> sont dénombrés : celui de 1960 et celui de 1987. Seulement, estimant que le Président Giscard d'Estaing a reconnu que sa compétence était liée, cela invaliderait en quelque sorte le précédent établi par le Général de Gaulle. Seul subsisterait le précédent mitterrandien. Certains concluent alors que « la compétence discrétionnaire du chef de l'Etat existe donc bien en matière de convocation du Parlement en session extraordinaire au moins à la demande du Premier ministre »<sup>227</sup>. Cependant, Pierre Avril tend à revaloriser le précédent établi en 1979. Si « la réponse de Valéry Giscard d'Estaing parut renverser le précédent puisqu'il acquiesça à la demande, (...) on peut penser que la référence à un pouvoir discrétionnaire n'était pas absente, et que des considérations d'opportunités incitaient cette fois le Président de la République à décider la convocation »<sup>228</sup>. Ainsi, bien que la décision de 1979 ne fût pas décisive, celle de 1987 le fut<sup>229</sup>.

---

<sup>220</sup> AVRIL P., « Les « conventions de la Constitution », *préc.*, p. 335.

<sup>221</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, *op. cit.*, p. 344 et 345.

<sup>222</sup> LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986 – 8 mai 1988*, *op. cit.*, p. 187.

<sup>223</sup> Le programme commun de la gauche établi en 1972 prévoyait d'ailleurs que la réunion du parlement devait être « de droit » lorsqu'elle sera demandée par la majorité des députés, *in* BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 462.

<sup>224</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, *op. cit.*, p. 345.

<sup>225</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 75.

<sup>226</sup> RENOUX Th. et De VILLIERS M., *Code constitutionnel*, *op. cit.*, p. 400.

<sup>227</sup> LECLERCQ Cl., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 10<sup>e</sup> éd., Paris, Litec, 1999, p. 619.

<sup>228</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 74 et 75.

<sup>229</sup> *Ibid.*, p. 75.

Or, l'existence d'un précédent n'est pas le seul élément facilitant la reconnaissance par François Mitterrand du pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. En effet, l'affirmation de l'existence de ce pouvoir discrétionnaire est facilitée dans la mesure où elle n'est pas contestée. Ainsi, Jacques Chirac convient que « c'est parfaitement conforme à ses prérogatives présidentielles et je ne l'ai jamais contesté »<sup>230</sup>. Le Premier ministre manifeste donc l'acceptation de l'interprétation présidentielle. D'ailleurs, à cette occasion, la doctrine ne conteste pas la reconnaissance d'un tel pouvoir discrétionnaire<sup>231</sup>. Pierre Avril considère alors que « l'acquiescement des principaux intéressés (...) révèle plutôt l'existence d'une convention interprétative fondée sur la conviction que le chef de l'Etat a le pouvoir de refuser de convoquer une session extraordinaire »<sup>232</sup>. De l'accord entre le Président de la République et le Premier ministre sur l'interprétation des articles 29 et 30 de la Constitution résulterait la formation d'une convention de la Constitution. Le pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire a d'ailleurs fait l'objet d'une autre appellation par Bernard Chantebout. Il l'a notamment qualifié de coutume constitutionnelle<sup>233</sup>. Or, l'analyse ne semble pas exiger qu'il faille appréhender cette notion dans la mesure où d'une part, elle a déjà fait l'objet de nombreux développements doctrinaux et la controverse relative à la coutume constitutionnelle porte tant sur ses critères d'identification que sur la valeur à lui accorder ; d'autre part, si la distinction avancée par Félicien Lemaire<sup>234</sup>, entre la convention de la Constitution et la coutume constitutionnelle, est retenue, il convient d'écarter cette dernière. En effet, Félicien Lemaire considère que « le champ de la conviction du caractère obligatoire des conventions constitutionnelles est nécessairement plus réduit ; celui-ci reposant uniquement sur un accord des organes constitutionnels alors que les coutumes reposent sur un accord plus large et global où le peuple trouve à s'insérer »<sup>235</sup>. L'absence de contribution du peuple<sup>236</sup> en l'espèce conduit inévitablement l'analyse à se consacrer uniquement à la notion de convention de la Constitution. Ainsi, « la pluralité des acteurs créateurs des conventions est une condition nécessaire »<sup>237</sup>, ce qui est avéré avec la présence du chef de l'Etat et du chef du Gouvernement. De plus, « il faut un consentement explicite ou tacite du plus grand nombre des parties concernées, sans que l'unanimité soit exigée ou indispensable. Des opinions dissidentes peuvent toujours se manifester, mais elles n'empêchent pas la naissance ou le maintien d'une convention... Autrement dit, la convention constitutionnelle ne peut résulter d'un coup de force d'un seul acteur imposant une interprétation que les autres partenaires seraient dans l'incapacité de contester. Le caractère unilatéral de la pratique instaurée interdit qu'il y ait convention, c'est-à-dire consensus, contrat »<sup>238</sup>. « Ce qui compte c'est « l'accord ultérieur » qui découle de l'interprétation faite (...). Ce n'est pas tant l'affirmation faite par une autorité quelle qu'elle soit qui crée la

<sup>230</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>231</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, *op. cit.*, p. 341 et 342.

<sup>232</sup> AVRIL P., *Les conventions de la Constitution. Normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 76.

<sup>233</sup> CHANTEBOUT B., *Droit constitutionnel et science politique*, 8<sup>e</sup> éd., Paris, Armand Colin, 1988, p. 599, cité in COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, *op. cit.*, p. 345 ; mais également Michel LASCOMBE le qualifiant de « règle constitutionnelle coutumière », in LASCOMBE M., « Révisions coutumières et pouvoirs présidentiels », *préc.*, p. 5.

<sup>234</sup> LEMAIRE F., « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », *R.F.D.C.*, n° 35, 1998, p. 462 et s.

<sup>235</sup> *Ibid.*, p. 470.

<sup>236</sup> Le peuple ne s'est pas prononcé par référendum sur l'interprétation en cause et Jacques Chaban-Delmas affirme qu'« il faut reconnaître objectivement, que la non convocation du Parlement pour les affaires agricoles n'a déclenché aucune émotion profonde en dehors des cercles spécialisés, politique ou professionnel », in CHABAN-DELMAS J., « Le Parlement contre les abus », *Entreprise*, 6.VIII.1960.

<sup>237</sup> MENY Y., « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, n° 50, 1989, p. 60.

<sup>238</sup> *Ibid.*, p. 60.

convention que la ratification qui en est faite par les autres pouvoirs publics »<sup>239</sup>. La formation de la convention de la Constitution résulte donc de l'acceptation par le Premier ministre de l'interprétation présidentielle. L'accord entre les pouvoirs publics en 1987 est d'autant plus marqué, révélé, qu'il semble qu'à l'occasion du précédent gaullien, celui-ci n'ait pas été constitué. Cette absence de consensus, en 1960, résulte d'ailleurs de l'analyse de M. Hauriou concluant à la présence d'un faussement<sup>240</sup> de la Constitution, c'est-à-dire « lorsque la novation est l'œuvre d'un seul pouvoir public contre le gré des autres »<sup>241</sup>. Ce défaut de consensus est révélé notamment par le refus, dans une moindre mesure, de Vincent Auriol de siéger dès lors au Conseil constitutionnel<sup>242</sup> mais surtout par le dépôt à l'Assemblée nationale d'une motion de censure condamnant cette « violation de la Constitution ». Bien que non adoptée, il conviendrait de déduire de cette contestation parlementaire formalisée par le dépôt d'une motion de censure, l'absence d'accord entre les pouvoirs publics en cause. Cette analyse semble renforcer par les propos des porte-parole des différents groupes qui ont tenu à préciser que leur abstention ne signifiait pas qu'ils se ralliaient à l'interprétation présidentielle<sup>243</sup>. Ainsi, « le défaut de consensus des autorités publiques autour de cette conception des dispositions constitutionnelles annihile le caractère conventionnel de cet acte incontestablement unilatéral »<sup>244</sup> du Général de Gaulle. Or, seulement 122 députés ont voté la motion de censure discutée le 5 mai 1960. Convient-il alors d'en déduire l'absence de ratification par le Parlement. En effet, le conflit s'est conclu par la confirmation de l'interprétation du Général de Gaulle. « L'épreuve tranchait donc en faveur de la compétence discrétionnaire »<sup>245</sup>. De plus, la motion de censure portant sur différents objets, « une douzaine de parlementaires<sup>246</sup> seulement sont susceptibles d'avoir condamné cette « violation de la Constitution » en tant que telle »<sup>247</sup>. C'est davantage l'hostilité dirigée envers le programme gouvernemental ou la politique algérienne qui a déterminé l'opposition des autres. Il est donc également possible d'avancer que le Parlement a manifesté la ratification de l'interprétation présidentielle par le non-adoption de la motion de censure. Seulement, s'il est susceptible de constater l'existence d'un accord entre le Parlement et le Président, celui-ci s'avère moins incontestable et manifeste que l'accord formé en 1987 par François Mitterrand et Jacques Chirac sur l'interprétation des articles 29 et 30 de la Constitution.

En définitive, le caractère discrétionnaire du pouvoir de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire a été confirmé par François Mitterrand en 1987. Celui-ci a fait l'objet d'un renforcement et sa reconnaissance en a été facilitée. Seulement, François Mitterrand ne s'est pas cantonné au pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire, domaine circonscrit par le précédent gaullien. Il s'est également reconnu, par la suite, le pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour des sessions extraordinaires.

<sup>239</sup> LEMAIRE F., « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », *préc.*, p. 462.

<sup>240</sup> Ce terme est utilisé par M. Hauriou car il revêt, selon lui, un caractère de neutralité en comparaison avec ceux de fraude, de violation ou de viol de la Constitution. Il faut néanmoins préciser que M. Hauriou a qualifié, en mars 1969, le refus de réunir le Parlement en session extraordinaire de viol délibéré de la Constitution, *in* HAURIOU M., « Contre le viol des Constitutions », *Le Monde*, 9 et 10 mars 1969.

<sup>241</sup> HAURIOU A. et GICQUEL J., *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 347 mais aussi p. 995.

<sup>242</sup> DUVERGER M., *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 288.

<sup>243</sup> BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 462.

<sup>244</sup> LEMAIRE F., « Les conventions de la Constitution dans le système juridique français », *préc.*, p. 462.

<sup>245</sup> AVRIL P., « Les « conventions de la Constitution », *préc.*, p. 335.

<sup>246</sup> Concernant l'analyse du scrutin permettant d'atteindre le chiffre de 12 parlementaires qui sanctionnent cette éventuelle violation de la Constitution, voir PARODI J.-L., *Les rapports entre le législatif et l'exécutif sous la Cinquième République. 1958-1962, op. cit.*, p. 52.

<sup>247</sup> *Ibid.*, p. 53.

## B- L'inévitable confirmation du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour d'une session extraordinaire

Estimant, en décembre 1987, avoir une compétence discrétionnaire, un contrôle d'opportunité sur l'ordre du jour des sessions extraordinaires<sup>248</sup>, François Mitterrand ne l'a pas mis en œuvre immédiatement. Bien qu'il ait fallu attendre confirmation lors de la deuxième cohabitation de la V<sup>e</sup> République de l'existence d'un tel pouvoir discrétionnaire, son exercice était inévitablement pressenti (1). Ainsi, le 1<sup>er</sup> juillet 1993, le chef de l'Etat refuse d'inscrire la proposition de révision de la loi Falloux sur le financement de l'enseignement privé à l'ordre du jour de la session extraordinaire prévue du 1<sup>er</sup> juillet 1993 au 13 juillet 1993, laquelle fut demandée par le Premier ministre, Edouard Balladur. Cette interprétation, aussitôt contestée par Valéry Giscard d'Estaing, fut par la suite immanquablement confirmée par le Conseil constitutionnel, attestant à la fois de l'existence d'un tel pouvoir discrétionnaire conféré au Président de la République et le fondement unique sur lequel celui-ci repose, soit les articles 29 et 30 de la Constitution (2).

### 1- Un pouvoir discrétionnaire pressenti

« Le Gouvernement ne peut, comme on a cru pouvoir l'indiquer, ni décider la convocation d'une session extraordinaire, ni en fixer l'ordre du jour. Ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République »<sup>249</sup>. La reconnaissance du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour des sessions extraordinaires est clairement et manifestement affirmée par François Mitterrand le 16 décembre 1987. Seulement, il n'a pas saisi l'occasion selon laquelle l'ordre du jour de la session extraordinaire prévoyait l'examen du projet de loi portant modification du statut de la Régie Renault pour refuser son inscription. Il s'est contenté de refuser de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Le 16 décembre 1987, « le chef de l'Etat avait rappelé les principes constitutionnels, mais ne s'était pas prononcé sur l'opportunité d'inscrire ce statut dans cet ordre du jour »<sup>250</sup>. Mais « il ressortait clairement des déclarations de M. Mitterrand qu'il affirmait que sa compétence n'était pas liée en la matière, et qu'il n'accepterait pas de convoquer le Parlement pour réformer le statut de la Régie Renault, même s'il l'avait pas expressément évoqué »<sup>251</sup>. Jacques Chirac rapporte d'ailleurs qu'il a « effectivement proposé au Président de l'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire »<sup>252</sup>. Le chef de l'Etat lui a indiqué « que s'il acceptait une session extraordinaire, son ordre du jour devait être exclusivement limité à l'examen du texte sur la moralisation de la vie publique »<sup>253</sup>. Ainsi, le Président de la République manifestant implicitement sa désapprobation envers la modification du statut de la Régie Renault, se contente de ne pas signer le décret de convocation du Parlement en session extraordinaire dont l'ordre du jour prévoit la réforme en cause, ce qui tend à créer une ambiguïté portant sur l'objet du refus. Les personnalités politiques<sup>254</sup>, mais également la presse, ont ainsi présenté cette déclaration comme un refus de

<sup>248</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, op. cit., p. 346.

<sup>249</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>250</sup> LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986 – 8 mai 1988*, op. cit., p. 187.

<sup>251</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, op. cit., p. 346.

<sup>252</sup> CHIRAC J., « M. Jacques Chirac renonce dans l'immédiat à la réforme du statut de Renault », *Le Monde*, 22 décembre 1987.

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> Pour exemple : M. André Rossinot, ministre des relations avec le Parlement, président du parti radical, estime que « M. Mitterrand a simplement « rappelé ses prérogatives » et que, s'il n'accepte pas d'inscrire le projet Renault à l'ordre du jour de la session extraordinaire, « on attendra la session suivante » », in « M. Mitterrand,

placer le statut de la régie Renault dans l'ordre du jour d'une session extraordinaire<sup>255</sup>. De plus, cette ambiguïté semble d'autant plus compréhensible que le Président a accepté par deux fois la réunion du Parlement en session extraordinaire avant le début de la seconde session ordinaire<sup>256</sup>, ce qui permettrait d'avancer que l'hostilité du chef de l'Etat ne porte pas sur la procédure en cause mais sur l'ordre du jour de la session proprement dite. Or, « ce n'était pas exact »<sup>257</sup>. S'il avait usé du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour de la session extraordinaire, il aurait accepté la réunion du Parlement mais l'examen du texte sur la moralisation de la vie publique aurait seul figuré à l'ordre du jour de cette session. Seulement l'ordre du jour de la session prévoyant un texte supplémentaire non désiré par le Président, le chef de l'Etat oppose un refus portant, non sur le texte désavoué, mais sur la convocation du Parlement, ce qui conduit corrélativement à empêcher le débat et l'adoption éventuelle du texte sur la moralisation de la vie publique. Ainsi, l'objet du refus miterrandien, en décembre 1987, porte uniquement sur la convocation du Parlement en session extraordinaire. Cependant, la décision miterrandienne de 1987 annonce inévitablement que, lorsque l'occasion se présentera, le chef de l'Etat n'hésitera pas à mettre en œuvre le pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour d'une session extraordinaire. Se reconnaissant la maîtrise de l'ordre du jour de la session extraordinaire qu'il accepte, les prérogatives présidentielles s'avèrent inévitablement élargies. En effet, ce pouvoir discrétionnaire lui permet à la fois de s'opposer à l'inscription d'une proposition ou d'un projet de loi à l'ordre du jour de la session extraordinaire mais également que certaines réformes sur lesquelles sa désapprobation ne s'est pas portée, puissent être débattues et adoptées hors des sessions ordinaires. Ce qui importe donc, c'est moins la réunion du Parlement que la volonté de le réunir sur un thème choisi ; c'est une question de maîtrise de l'ordre du jour<sup>258</sup>. La mise en œuvre du pouvoir discrétionnaire de fixer l'ordre du jour d'une session extraordinaire n'attendait qu'une occasion afin d'être inévitablement confirmé.

Celle-ci fut offerte au Président de la République avec l'inscription à l'ordre du jour de la session extraordinaire prévue en juillet 1993 de la proposition de révision de la loi Falloux<sup>259</sup> sur le financement de l'enseignement privé. Son inscription avait été rendue indispensable en raison du dépôt de milliers d'amendements par l'opposition, ce qui avait empêché d'achever son examen avant la fin de la session ordinaire<sup>260</sup>. Edouard Balladur l'avait donc inscrite à l'ordre du jour de la session extraordinaire, lequel prévoyait vingt-deux autres projets ou propositions de loi. François Mitterrand refuse, le 1<sup>er</sup> juillet 1993, son inscription à l'ordre du jour de la session extraordinaire prévue du 1<sup>er</sup> juillet au 13 juillet 1993. Le Président exerce

---

Renault et la session extraordinaire du Parlement », *Le Monde*, 18 décembre 1987 ; ou encore Franck Borotra, porte-parole du R.P.R. déclarant que « le Président de la République vient de prendre une décision de caractère politique et de gauche. Il s'est comporté en partisan. Il vient de prendre une décision du passé en refusant la modernisation du statut de la régie Renault », in « Le refus de Mitterrand », *Le Monde*, 17 décembre 1987.

<sup>254</sup> Une première session extraordinaire a eu lieu entre le 21 et le 23 décembre 1987 et une seconde entre le 2 et le 25 février 1988.

<sup>255</sup> LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986 – 8 mai 1988*, op. cit., p. 186 et 187.

<sup>256</sup> Une première session extraordinaire a eu lieu entre le 21 et le 23 décembre 1987 et une seconde entre le 2 et le 25 février 1988.

<sup>257</sup> LUCHAIRE Fr. et CONAC G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation. Bilan juridique d'une expérience politique, 23 mars 1986 – 8 mai 1988*, op. cit., p. 187.

<sup>258</sup> BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 462.

<sup>259</sup> La loi Falloux de 1850 a pour objet d'interdire aux collectivités locales de subventionner les dépenses d'investissement, c'est-à-dire de construction, des établissements de l'enseignement privé. Cette prohibition n'avait été introduite que comme une modeste concession au public, dans un texte par ailleurs très favorable à l'enseignement confessionnel, in CHEVALLIER J., CARCASSONNE G. et DUHAMEL O., *Histoire de la V<sup>e</sup> République. 1958-2007*, 12<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, coll. « Classic », p. 399.

<sup>260</sup> CHEVALLIER J., CARCASSONNE G. et DUHAMEL O., *Histoire de la V<sup>e</sup> République. 1958-2007*, op. cit., p. 399.

donc le pouvoir discrétionnaire, reconnu en décembre 1987, de refuser les demandes d'inscription qui lui sont proposées. « Un tel refus souligne la différence entre l'ordre du jour des séances des assemblées dont l'établissement est de la compétence prioritaire du seul gouvernement, les assemblées n'ayant qu'une compétence résiduelle, et l'ordre du jour d'une session extraordinaire qui, intégré dans le décret de convocation du Parlement, requiert la signature du chef de l'Etat »<sup>261</sup>. Cette distinction est d'ailleurs soulignée par le Président lorsqu'il affirme que « Je ne suis pas maître de l'ordre du jour des sessions ordinaires, c'est le gouvernement, en relation directe avec les Présidents des Assemblées, qui le détermine. Je n'interviens absolument pas dans cet ordre de choses. En revanche, par une singularité qui en la circonstance n'était pas si fâcheuse, les sessions extraordinaires, c'est moi qui les fixe »<sup>262</sup>. Néanmoins, il ne peut fixer seul l'ordre du jour de la session extraordinaire. Il doit, « selon la Constitution, comme le précise François Mitterrand, obtenir le contreseing du Premier ministre »<sup>263</sup>. En revanche, le Président dispose du pouvoir de refuser l'inscription des propositions ou projets de loi qui lui sont demandés à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Il affirme manifestement le caractère discrétionnaire de cette compétence lorsqu'il déclare qu'« on me présente l'ordre du jour, l'ensemble des lois que l'on aimerait bien voir examiner dans cette session extraordinaire. On me les soumet, c'est moi qui signe (...), alors je retire les projets qui me paraissent devoir être retirés de l'ordre du jour. »<sup>264</sup>. Ainsi, « parmi les questions qui m'ont été soumises par le Premier ministre au mois de juin pour la session extraordinaire de juillet, il y avait cette réforme de la loi Falloux. J'ai pointé ce texte et j'ai dit au Premier ministre que je ne l'inscrirai pas à l'ordre du jour de la session extraordinaire. (...), donc j'ai rayé d'un trait cette réforme de la Loi Falloux »<sup>265</sup>. Le fondement de ce pouvoir discrétionnaire semble reposer uniquement sur les articles 29 et 30 de la Constitution : l'article 29 précisant en effet que l'ordre du jour est « déterminé » et l'article 30 exigeant un décret présidentiel ouvrant la session extraordinaire. François Mitterrand justifie de manière brève le refus d'inscrire cette réforme à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Il invoque ainsi que ce n'était « pas nécessaire d'avoir une session extraordinaire aussi chargée »<sup>266</sup> et que l'urgence<sup>267</sup> de la révision de la loi Falloux datant de 1850 n'était pas caractérisée puisque « cela fait exactement 143 ans qu'elle attend, cette loi, »<sup>268</sup> pourquoi celle-ci « ne peut pas attendre le mois d'octobre »<sup>269</sup>. Mais le chef de l'Etat ne mentionne en aucun ni les dispositions de l'article 5 de la Constitution ni les missions qui lui sont attachées. François Mitterrand n'invoquant aucune disposition constitutionnelle précise, il semble qu'il faille limiter les fondements de ce pouvoir aux articles 29 et 30 de la Constitution. Le Président de la République ne manque pas d'ailleurs de rappeler à chaque occasion le caractère discrétionnaire du pouvoir de refuser l'inscription d'un projet ou d'une proposition de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire. François Mitterrand considère clairement qu'il en avait « le droit et le pouvoir »<sup>270</sup>, lequel ne relève que de « la

<sup>261</sup> RENOUX Th. et De VILLIERS M., *Code constitutionnel*, *op. cit.*, p. 400.

<sup>262</sup> Déclaration de M. François Mitterrand, le 17 décembre 1993, pour l'inauguration du musée d'art moderne, lors d'une rencontre avec des enseignants et des parents de l'enseignement public, <http://discours.vie-publique.fr/notices/937014500.html>

<sup>263</sup> Interview de M. François Mitterrand, en date du 13 janvier 1994, accordée à "Vendredi", sur la lutte contre le chômage en France et en Europe, sur les assises de la transformation sociale et sur l'école publique et la révision de la loi Falloux, <http://discours.vie-publique.fr/notices/947001000.html>

<sup>264</sup> Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, à l'occasion de la Fête nationale, *préc.*

<sup>265</sup> Déclaration de M. François Mitterrand, le 17 décembre 1993, *préc.*

<sup>266</sup> Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, *préc.*

<sup>267</sup> « Se précipiter dans une session extraordinaire, cela m'a paru anormal, j'ai dit : non. », *in* Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, *préc.*

<sup>268</sup> *Ibid.*

<sup>269</sup> *Ibid.*

<sup>270</sup> Interview du 13 janvier 1994 de M. François Mitterrand, *préc.*

seule appréciation du Président de la République »<sup>271</sup>. Seulement, si cette interprétation fut implicitement confirmée par une décision du Conseil constitutionnel, ce pouvoir discrétionnaire a néanmoins fait l'objet de contestations.

## 2- Un pouvoir discrétionnaire attesté

Le refus opposé par le Président de la République le 1<sup>er</sup> juillet 1993 est qualifié d'« anodin »<sup>272</sup> par le Premier ministre. Edouard Balladur considère que cette décision « est dans les pouvoirs du Président de la République »<sup>273</sup> et « tous les juristes en sont d'accord »<sup>274</sup>.

Or, quelques voix s'élèvent pourtant pour contester le refus présidentiel d'inscrire la proposition de modification de la loi Falloux à l'ordre du jour de la session extraordinaire. Ainsi, la première fut celle de Valéry Giscard d'Estaing s'interrogeant sur « un glissement constitutionnel préoccupant »<sup>275</sup>. Le pouvoir de refuser d'inscrire une proposition ou un projet de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire serait déduit du pouvoir de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire, ce qui traduirait le glissement dénoncé. Les remarques de Valéry Giscard d'Estaing portent sur deux objets distincts. Premièrement, il considère que le refus d'inscrire l'examen d'un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire « n'est pas conforme au texte de notre Constitution »<sup>276</sup>. Ainsi, il considère que le Président, gardien du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, a le droit de refuser d'ouvrir la session extraordinaire du Parlement, s'il estime « que les conditions de l'article 29 ne sont pas réunies, mais il n'avait pas celui d'intervenir dans son ordre du jour »<sup>277</sup>. Il avance, d'une part, que l'article 29 ne mentionne en aucun cas le Président de la République<sup>278</sup> et d'autre part, qu'il est impossible de déduire que l'article 30 « confère au Président de la République un droit de regard sur les textes inscrits à l'ordre du jour de la session extraordinaire »<sup>279</sup>. Enfin, il rappelle que « le décret portant convocation du Parlement en session extraordinaire », le 29 juin 1984, comportait comme deuxième sujet de l'ordre du jour « le projet de loi relatif aux rapports entre l'Etat, les communes, les départements, les régions et les établissements privés »<sup>280</sup>, sujet pour le moins proche de celui récusé par le chef de l'Etat. Néanmoins, l'analyse juridique offerte par l'ancien Président de la République semble peu argumentée. En effet, il se contente d'affirmer que ce pouvoir ne peut être déduit de l'article 30. L'emploi de cet argument d'autorité ne convainc pas. De plus, il déclare que cette disposition « signifie que le Président de la République, gardien du fonctionnement régulier des pouvoirs publics, constate que les conditions posées à l'article 29 pour la réunion du Parlement en session extraordinaire sont bien remplies »<sup>281</sup>. Cela résulte d'une « interprétation évidente du texte »<sup>282</sup>. Or, il semble pour le moins contestable d'affirmer qu'une telle interprétation de l'article 30 relève de l'évidence<sup>283</sup>.

<sup>271</sup> Communiqué de la présidence de la République, en date du 16 décembre 1987, *préc.*

<sup>272</sup> AVRIL P. et GICQUEL J., « Chronique constitutionnelle », *Pouvoirs*, n° 68, p. 164.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>274</sup> *Ibid.*, p. 164.

<sup>275</sup> GISCARD D'ESTAING V., « Un glissement constitutionnel », *préc.*

<sup>276</sup> *Ibid.*

<sup>277</sup> *Ibid.*

<sup>278</sup> Valéry Giscard d'Estaing cite cet argument concernant le pouvoir discrétionnaire de refuser l'inscription d'un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire mais il ne le retient pas, paradoxalement, concernant le pouvoir discrétionnaire de refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire.

<sup>279</sup> GISCARD D'ESTAING V., « Un glissement constitutionnel », *préc.*

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> *Ibid.*

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> Voir *supra*.

Deuxièmement, les remarques relatives à la décision présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing concernent le renforcement des prérogatives présidentielles. Cette décision entraînerait également la diminution corrélative des prérogatives du Gouvernement et de celles, « si réduites »<sup>284</sup>, du Parlement. Celle-ci irait d'une part, à l'encontre de « la prérogative constante du Gouvernement, dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République, que de fixer lui-même l'ordre du jour des Assemblées »<sup>285</sup> ; d'autre part, elle empêcherait la revalorisation du rôle du Parlement par l'ouverture progressive de l'ordre du jour à des propositions d'origine parlementaire, tel était le cas en l'espèce, puisque le texte en question procédait d'une initiative parlementaire<sup>286</sup>. C'est ainsi que Valéry Giscard d'Estaing interroge le Premier ministre<sup>287</sup> sur « la légitimité de ce glissement constitutionnel »<sup>288</sup> et « sur les conséquences qu'ils estiment devoir en tirer »<sup>289</sup>. Seul François Mitterrand répondra à cette interrogation, estimant qu'il avait une interprétation constitutionnelle différente, et qu'il a donc maintenu son point de vue<sup>290</sup>.

La seconde voix contestant le pouvoir discrétionnaire de refuser l'inscription d'un projet ou d'une proposition de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire est celle de M<sup>me</sup> Cohendet. Celle-ci offre une argumentation juridique plus conséquente que la précédente. Elle considère, premièrement, que le chef de l'Etat ne peut fixer seul l'ordre du jour d'une session extraordinaire puisque « les compétences présidentielles sont soumises au contreseing du Premier ministre. (...) Il en résulte que le Président de la République a une compétence liée pour convoquer le Parlement en session extraordinaire, et que c'est le gouvernement qui est seul compétent pour en déterminer l'ordre du jour »<sup>291</sup>. Deuxièmement, « il ressort de la Constitution que les travaux du Parlement sont dirigés par le Gouvernement »<sup>292</sup> et « en l'absence de dérogation expresse dans les articles 29 et 30 de la Constitution, c'est la règle générale énoncée à l'article 48 qui doit s'appliquer »<sup>293</sup> concernant la maîtrise de l'ordre du jour. Troisièmement, « les travaux préparatoires ne précisent pas que l'ordre du jour est arrêté par le Président »<sup>294</sup>. Au contraire il serait possible d'avancer que la compétence pour déterminer l'ordre du jour de la session extraordinaire revient à l'autorité à l'origine de la demande de convocation de la session en cause. Enfin, admettre un droit de veto présidentiel sur cet ordre du jour, c'est vidé de sa substance « la possibilité pour le Premier ministre ou la majorité parlementaire de provoquer ces sessions extraordinaires »<sup>295</sup>. Ainsi, selon Mme Cohendet, « la seule limite apportée par la Constitution réside dans l'exigence d'un ordre du jour déterminé (contrairement à ce qui se passe pour les sessions ordinaires) c'est-à-dire limité »<sup>296</sup>. Le Président de la République ne serait donc fondé « à refuser d'accéder à une telle demande que dans l'hypothèse où elle lui serait demandée sans ordre du jour déterminé, ou par des personnes incompétentes, car, ici seulement, il pourrait utilement invoquer l'article 5 qui stipule qu'il veille au respect de la Constitution »<sup>297</sup>. Or, il est possible de contester certains arguments avancés. En effet, il a déjà été exposé, d'une part, qu'un pouvoir soumis au

---

<sup>284</sup> *Ibid.*

<sup>285</sup> *Ibid.*

<sup>286</sup> *Ibid.*

<sup>287</sup> Il convient de remarquer que l'auteur n'interroge pas le Président de la République à l'origine de la décision contestée sur les conséquences qu'il estime devoir en tirer.

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> Déclaration de M. François Mitterrand, le 17 décembre 1993, *préc.*

<sup>291</sup> COHENDET M.-A., « D'une violation à l'autre », *Le Monde*, 17 juillet 1993.

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> COHENDET M.-A., *L'épreuve de la cohabitation : mars 1986-mai 1988*, *op. cit.*, p. 346 et 347.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>296</sup> *Ibid.*, p. 347.

<sup>297</sup> *Ibid.*, p. 347.

contresering n'entraîne pas systématiquement le caractère lié de cette compétence. D'autre part, les articles 29 et 30 de la Constitution relatifs aux sessions extraordinaires instituent une dérogation<sup>298</sup> au régime des sessions ordinaires prévues à l'article 28 de la Constitution. Ainsi, il est possible d'avancer que les règles relatives au régime général, telle l'article 48 de la constitution, ne concernerait pas le régime dérogatoire prévu par les articles 29 et 30. Enfin, si les travaux préparatoires ne semblent pas évoquer une éventuelle compétence du Président de la République pour déterminer l'ordre du jour, ils confirment le rôle prééminent accordé au Président de la République. En effet, une des principales retouches ultérieurement apportées à l'économie générale des futurs articles 29 et 30 consista à transférer du Premier ministre au Président de la République la prise du décret de convocation et de clôture des sessions extraordinaires<sup>299</sup>. En outre, une correction a été réalisée afin de transformer « l'ordre du jour « limité » sur lequel doit être convoqué le Parlement en ordre du jour « déterminé », le premier terme ayant été jugé, par ailleurs par Chandernagor<sup>300</sup>, de « gratuit » et « désobligeant »<sup>301</sup>. Ces deux corrections laissent supposer que le chef de l'Etat, autorité à laquelle il a été conféré le pouvoir de décréter la convocation du Parlement en session extraordinaire, puisse intervenir dans la détermination de son ordre du jour dans la mesure où celui-ci figure inévitablement dans le décret de convocation.

Ainsi, nombreux auteurs se résolvent à conclure que « la compétence discrétionnaire du chef de l'Etat existe donc bien en matière (...) d'inscription d'une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour d'une session extraordinaire du Parlement »<sup>302</sup>.

Mais, François Mitterrand remarque qu'« en dehors de l'observation de mon prédécesseur, je n'en ai pas eu beaucoup d'autres »<sup>303</sup>. En effet, hormis ces deux auteurs, peu ont contesté la reconnaissance de ce pouvoir discrétionnaire, d'autant que ce dernier a fait l'objet d'une confirmation implicite par le Conseil constitutionnel. La Haute juridiction « n'avait pas encore eu l'occasion de se pencher sur cette question »<sup>304</sup> avant la décision rendue le 27 juillet 1995<sup>305</sup>. Auparavant, le Conseil constitutionnel avait seulement considéré, dans sa décision du 30 octobre 1981<sup>306</sup>, que « le Parlement pouvait faire « moins » que l'ordre du jour »<sup>307</sup> c'est-à-dire qu'aucune disposition constitutionnelle n'imposait au Parlement l'obligation d'épuiser, au cours de la session extraordinaire, « l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué »<sup>308</sup>. Mais, il précise également qu'« en vertu, de l'article 29 de la Constitution le Parlement réuni en session extraordinaire ne peut délibérer que sur les questions inscrites à l'ordre du jour pour lesquelles il a été convoqué », ce qui souligne le lien existant entre l'ordre du jour et la convocation, comme le précise Bertrand Mathieu. Ainsi, la question est désormais de savoir si ce lien impose que l'ordre du jour soit limité à celui prévu par le décret de convocation. La réponse sera apportée par la décision en date du 27 juillet 1995 du Conseil constitutionnel offrant par la même occasion la confirmation implicite du pouvoir discrétionnaire de refuser l'inscription une proposition ou un projet de loi à l'ordre du jour

<sup>298</sup> Les articles 28, 29 et 30 de la Constitution « déterminent le droit commun des sessions parlementaires » mais seuls les articles 29 et 30 constituent « le droit commun des sessions extraordinaires », in BOUISSOU M., « Articles 28, 29 et 30 », *préc.*, p. 457 et s.

<sup>299</sup> BECANE J.-Cl., « Le contrôle parlementaire », *préc.*, p. 397.

<sup>300</sup> *Ibid.*, p. 397.

<sup>301</sup> *Ibid.*, p. 397.

<sup>302</sup> LECLERCQ Cl., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 619.

<sup>303</sup> Interview de M. François Mitterrand, en date du 14 juillet 1993, *préc.*

<sup>304</sup> MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *Les Petites Affiches*, 6 décembre 1995, n° 146, p. 9.

<sup>305</sup> C.C. 95-365 D.C., 27 juillet 1995, *Rec.*, p. 214.

<sup>306</sup> C.C. 81-130 D.C., 30 octobre 1981, *Rec.*, p. 31.

<sup>307</sup> MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *préc.*, p. 9.

<sup>308</sup> C.C. 81-130 D.C., 30 octobre 1981, *Rec.*, p. 31.

d'une session extraordinaire du Parlement. Le Président de la République, par un décret en date du 28 juin 1995, avait accepté, à la demande du Premier ministre, la réunion du Parlement en session extraordinaire dont l'ouverture était prévue le 4 juillet 1995. L'ordre du jour de cette session était fixé par ledit décret. Une proposition de loi ayant été déposée le 7 juillet, le Président, à la demande du Premier ministre, modifie, par un décret en date du 8 juillet, l'ordre du jour prévu dans le décret de convocation afin d'y ajouter le texte supplémentaire au cours de la session extraordinaire. Cette proposition de loi ayant été adoptée, soixante députés de l'opposition saisissent le Conseil constitutionnel afin notamment que celui-ci se prononce sur la violation de l'article 29 de la Constitution. Ils allèguent<sup>309</sup> que « l'ordre du jour fixé dans le décret de convocation encadre strictement le contenu de la session extraordinaire »<sup>310</sup>. Cet ordre du jour, connu dès l'ouverture de la session, ne pourrait plus être modifié par la suite, c'est-à-dire en cours de session extraordinaire. Les observations du Gouvernement<sup>311</sup> font valoir qu'il serait paradoxal et non réaliste<sup>312</sup> d'attendre l'épuisement de l'ordre du jour initial afin que le Premier ministre puisse demander au Président de la République la convocation d'une nouvelle session dont l'ordre du jour prévoirait l'examen des textes nouveaux<sup>313</sup>. De plus, il est avancé qu'il ne serait pas logique de refuser au Premier ministre de demander la modification de l'ordre du jour d'une session extraordinaire en cours alors qu'il peut, demander au Président de la République de convoquer, à tout moment, le Parlement en session extraordinaire<sup>314</sup>. Le juge constitutionnel doit donc se prononcer « sur le point de savoir si le Parlement pouvait faire « plus » que l'ordre du jour initialement fixé »<sup>315</sup> par le décret de convocation de la session extraordinaire. La Haute juridiction considère que « si en vertu de cette disposition (l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 29), le Parlement ainsi réuni en session extraordinaire ne peut délibérer que sur des questions inscrites à l'ordre du jour par le Président de la République, celle-ci ne fait pas obstacle à ce que le Président de la République modifie à la demande du Premier ministre la détermination d'un ordre du jour qu'il avait préalablement arrêté »<sup>316</sup>. Le Conseil constitutionnel précise donc, premièrement, que la compétence de fixer l'ordre du jour de la session extraordinaire relève du Président de la République<sup>317</sup> dans la mesure où il lui revient d'inscrire les questions à l'ordre du jour ou de l'arrêter. Deuxièmement, l'ordre du jour finalement discuté ne s'avère pas celui contenu dans le décret de convocation. La Constitution n'interdisant aucunement la modification de l'ordre du jour, il n'en résulte point qu'il soit immuable<sup>318</sup>. L'ordre du jour peut donc faire l'objet de modification, « l'essentiel étant qu'il soit déterminé à l'avance, sans

<sup>309</sup> Pour une critique des arguments présentés par les députés de l'opposition, voir PHILIP L., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. 1<sup>er</sup> juillet-30 septembre 1995 », *R.F.D.C.*, n° 23, 1995, p. 787.

<sup>310</sup> MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *préc.*, p. 9.

<sup>311</sup> Celles-ci sont résumées, *in* MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *préc.*, p. 9.

<sup>312</sup> VAN TUONG N., « La loi relevant le taux normal de la T.V.A. », *Les Petites Affiches*, 29 septembre 1995, n° 117, p. 16.

<sup>313</sup> « Ce qui ne changerait rien » selon les observations du Gouvernement. Il faut nuancer le propos dans la mesure où les sessions extraordinaires ne peuvent avoir lieu qu'en dehors de la période prévue par les sessions ordinaires. Ainsi, l'éventuelle nouvelle session extraordinaire pourrait ne pas avoir lieu, si la première session extraordinaire est interrompue par l'ouverture de la session ordinaire. Cependant, rien n'empêche que les travaux n'ayant pu être achevés avant la fin de la session extraordinaire, se poursuivent au cours de la session ordinaire qui lui succède, *in* C.C. 81-130 D.C., 30 octobre 1981, *Rec.*, p. 31.

<sup>314</sup> VAN TUONG N., « La loi relevant le taux normal de la T.V.A. », *préc.*, p. 16.

<sup>315</sup> MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *préc.*, p. 9.

<sup>316</sup> C.C. 95-365 D.C., 27 juillet 1995, *Rec.*, p. 214.

<sup>317</sup> « Le Conseil constitutionnel confirme que le Président de la République est maître de l'ordre du jour à la fois dans le décret de convocation mais également en cours de session pour en modifier le contenu à la demande du Premier ministre », *in* DURAND G., « Note sous Cons. Const., 27 juillet 1995, déc. n° 95-365 DC », *J.C.P.*, Ed. G., n° 51-52, 20 décembre 1995, II 22559, p. 531.

<sup>318</sup> PHILIP L., « Jurisprudence du Conseil constitutionnel. 1<sup>er</sup> juillet-30 septembre 1995 », *préc.*, p. 786.

qu'un délai de « convenance » soit même exigé entre la modification de l'ordre du jour et la discussion des nouveaux points de ce dernier »<sup>319</sup>. Troisièmement, cette modification de l'ordre du jour exige le contreseing du Premier ministre. Le Président ne peut seul inscrire l'examen d'un texte à l'ordre du jour de la session extraordinaire du Parlement, la demande du chef de Gouvernement étant requise. Enfin, le Conseil constitutionnel ne mentionne ou ne fait allusion en aucun cas aux dispositions de l'article 5 de la Constitution. Celui-ci invoque expressément l'article 29 de la Constitution mais également implicitement l'article 30 puisqu'il reconnaît l'intervention du Président de la République. Ainsi, le Conseil constitutionnel lui ayant reconnu le droit de modifier la détermination de l'ordre du jour à la demande du Premier ministre, il faut admettre qu'il puisse aussi refuser cette modification »<sup>320</sup>. En effet, la Haute Juridiction attestant qu'il puisse faire « le plus », il conviendrait d'admettre qu'elle ne s'oppose pas à ce que le Président de la République puisse faire « le moins »<sup>321</sup>. Le Conseil constitutionnel confirme donc implicitement le pouvoir discrétionnaire de refuser l'inscription d'un projet ou d'une proposition de loi à l'ordre du jour d'une session parlementaire du Parlement. De plus, en se référant uniquement aux articles 29 et 30 de la Constitution, le Conseil constitutionnel confirme que ces dispositions constituent l'unique fondement sur lequel repose les pouvoirs relatifs au régime des sessions extraordinaires du Président de République.

En définitive, les articles 29 et 30 de la Constitution constituent un des exemples révélant la complémentarité inévitable entre le Président de la République et le Conseil constitutionnel qui, bien qu'elle n'ait peut-être pas été voulue, celle-ci s'est révélée indispensable<sup>322</sup>.

L'exemple des articles 29 et 30 permet également de s'interroger de nouveau sur la citation de Paul Valéry énonçant qu'« il n'y a pas de vrai sens d'un texte, pas d'autorité de l'auteur. Quoi qu'il ait voulu dire, il a écrit ce qu'il a écrit. Une fois publié, un texte est comme un appareil dont chacun peut se servir à sa guise et selon ses moyens »<sup>323</sup>.

---

<sup>319</sup> MATHIEU B. et VERPEAUX M., « Chronique de jurisprudence constitutionnelle », *préc.*, p. 9. Les auteurs avancent d'ailleurs que les parlementaires sont moins bien traités que les conseillers municipaux puisque ces derniers doivent avoir eu connaissance de l'ordre du jour 3 ou 5 jours avant la réunion des assemblées municipales.

<sup>320</sup> LASCOMBE M., *Le droit constitutionnel de la Ve République*, *op. cit.*, p. 295.

<sup>321</sup> Bien que l'hypothèse selon laquelle le Conseil constitutionnel serait saisi afin de se prononcer sur le refus présidentiel d'inscrire un projet ou une proposition de loi à l'ordre du jour d'une session extraordinaire du Parlement soit inconcevable.

<sup>322</sup> RICHIR I., *Le Président de la République et le Conseil constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1998, coll. « Les grandes thèses du droit français », p. 361.

<sup>323</sup> VALÉRY P., *Variété III*, Paris, Gallimard, 1936, coll. « Les Essais », cité in AVRIL P., « Le piano mécanique », *préc.*, p. 18.