

LEXIQUE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Pierre Avril
Jean Gicquel

puf

QUE SAIS-JE ?

Lexique de droit constitutionnel

PIERRE AVRIL

Professeur émérite de l'université de Paris-II (Panthéon-Assas)

JEAN GICQUEL

Professeur émérite de l'université de Paris-I (Panthéon-Sorbonne)

Quatrième édition mise à jour

14e mille



Avant-propos

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

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

« Branche fondamentale du droit public interne » (G. Vedel), c'est-à-dire du « droit de l'État » (D. Truchet), le droit constitutionnel a vu sa définition s'élargir au fil du temps. Initialement, il était qualifié de « droit politique » parce qu'il a pour objet d'assurer « l'encadrement juridique des phénomènes politiques » (A. Hauriou) ; il concerne à ce titre « l'ensemble des institutions grâce auxquelles le pouvoir s'établit, s'exerce et se transmet dans l'État » (M. Prélot). Mais il est parallèlement apparu que la Constitution n'est pas seulement « l'espace où se déroule l'action politique telle que le droit la met en forme », car elle est aussi « le lieu où sont fixées les conditions de création du droit » (D. Baranger) ; la création du droit s'opérant conformément au principe de la hiérarchie des normes, au sommet de laquelle se trouve la Constitution, celle-ci peut être définie sous ce rapport comme « l'ensemble des règles sur la législation » (Ch. Eisenmann). Enfin, le développement contemporain de la justice constitutionnelle a fait surgir un champ nouveau ; parce qu'il veille au respect des « normes dont la suprématie s'impose à tous, y compris au législateur » (F. Luchaire), le contrôle de la constitutionnalité des lois a fait entrer dans la discipline un troisième secteur : le domaine des libertés publiques et de la garantie des droits fondamentaux.

Cette pluralité de points de vue a été synthétisée par le doyen Louis Favoreu qui a défini le droit constitutionnel moderne par son triple objet : les institutions, le système normatif et la protection des libertés et droits fondamentaux.

Ce triple objet entraîne inévitablement une certaine complexité du vocabulaire constitutionnel, d'autant que celui-ci comporte à la fois des termes familiers au citoyen et des termes techniques propres au juriste, le même mot pouvant d'ailleurs être employé, selon son contexte, dans le langage courant ou dans son acception « savante ». Il est donc nécessaire de préciser la signification de ce vocabulaire.

Le *Lexique* réunit, en conséquence, les termes qui figurent dans la Constitution elle-même, ceux que l'on rencontre le plus souvent dans la jurisprudence constitutionnelle et ceux qui appartiennent aux droits spécialisés qui mettent en œuvre la Constitution : droit électoral qui régit l'exercice du pouvoir de suffrage, droit parlementaire qui régit la vie intérieure des assemblées, droit administratif en tant qu'il régit le pouvoir exécutif et la structure de l'État.

On y trouvera également les concepts théoriques de base et les quelques références historiques qui sont indispensables à la compréhension du droit positif, dans la mesure où les solutions actuelles sont inséparables des débats doctrinaux et parce qu'elles s'inscrivent dans une continuité jalonnée de ruptures.

On a, enfin, retenu certaines institutions étrangères auxquelles il est couramment fait allusion et dont le sens exact mérite d'être rappelé.

Chapitre I

A

Abrogation

Disparition, pour l'avenir, d'une *norme* juridique par suite d'un acte contraire. À l'opposé, l'annulation contentieuse a une portée rétroactive. V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

Accord international

V. *Engagement international*.

Acte de gouvernement

Acte politique relatif soit aux relations entre les *pouvoirs publics* (*dissolution* de l'Assemblée nationale, recours à l'*article 16* C.), soit aux rapports internationaux (protection diplomatique). Survivance de la *raison d'État*, cette catégorie d'actes résiduels bénéficie de l'immunité juridictionnelle. V. *Gouvernement*.

Administration

Autorité administrative (art. 62 C.), mise en œuvre du *pouvoir exécutif* : le gouvernement ou la suprême administration (Jean-Jacques Rousseau), et plus particulièrement, d'un point de vue organique, l'ensemble des services relevant du pouvoir hiérarchique d'un ministre : le *gouvernement* « dispose de

l'administration » (art. 20, al. 2 C.). D'un point de vue fonctionnel, il s'agit de l'activité desdits services ; en un mot, d'une activité publique ou d'intérêt général consistant dans la gestion d'un *service public* ou le maintien de l'ordre public. V. *Collectivités territoriales*.

Affaires courantes

Compétence limitée d'un *gouvernement* démissionnaire, en attendant qu'il ait été pourvu à son remplacement. Bien qu'il ne dispose plus de ses pouvoirs constitutionnels, et en vertu d'un principe traditionnel en droit public fondé sur la *continuité de l'État*, ce gouvernement « expédie les affaires courantes ». L'adjectif doit être entendu dans un double sens selon la jurisprudence du *Conseil d'État* :

- « courantes » au sens d'ordinaires : ce sont les décisions d'administration quotidienne ;
- « courantes » au sens d'urgentes : bien qu'impliquant un choix important, elles exigent des décisions immédiates.

Affirmative action

V. *Discrimination positive*.

« Aiguilleur »

V. *Gouvernement des juges*.

Ajournement

1. Suspension des réunions d'une assemblée décidée pendant les *sessions*. Sous la III^{e} République, le *chef de l'État* avait le droit d'ajourner les chambres pour une durée n'excédant pas un mois (LC du 16 juillet 1875, art. 2, dont il fut fait

application par le maréchal de Mac-Mahon lors de la crise du 16 mai 1877). V. *Prorogation.*

Les chambres ont également le droit de suspendre elles-mêmes leurs séances pour un temps qu'elles déterminent. Après la *dissolution* d'octobre 1962, le *Sénat*, qui avait le droit de continuer à siéger, a décidé de s'ajourner en laissant à son président le soin de le convoquer éventuellement. Il a été fait application de l'ajournement à l'occasion d'élection présidentielle ou de *référendum.*

2. *Motion* d'ajournement. Procédure par laquelle l'*Assemblée nationale*, saisie d'un projet de loi autorisant la *ratification* d'un traité (auquel il ne peut être présenté d'*amendement*), conclut sa *délibération* (art. 128 RAN) ; ses effets sont les mêmes que ceux du renvoi en *commission.*

Alinéa

Mode de décompte d'un *article* marqué par le passage à la ligne.

Alternance

Mode de dévolution du *pouvoir* dans une *démocratie* consistant dans le remplacement d'une *majorité* politique par une autre, au moyen de l'exercice du *droit de vote*. V. *Cohabitation.*

Amendement

1. Proposition de modification du texte soumis à la *délibération* d'une assemblée. Le droit d'amendement appartient aux membres du *Parlement* et, depuis 1958, au *gouvernement* (art. 44, al. 1 C.). Le dépôt des amendements obéit à des règles de délai, et ils sont soumis à des conditions de recevabilité ; ils sont recevables en première *lecture* « dès lors qu'ils présentent un lien même indirect avec le texte » (art. 45, al. 1 C., LC du 23 juillet 2008). V. *Entonnoir, Irrecevabilité.*

Les amendements sont mis aux voix avant le texte auquel ils se rapportent, en commençant par les amendements de suppression, ainsi dénommés pour des

raisons de procédure et bien qu'ils n'aient pas pour objet de modifier le texte principal, mais de le faire disparaître.

2. Aux États-Unis, ce terme désigne plus particulièrement une modification de la *Constitution* : ex. : le XXVI^{e} amendement (1971) abaissant la majorité électorale à 18 ans.

Amnistie

Acte par lequel le *Parlement* efface une infraction (art. 34 C.). À la différence du *droit de grâce* ressortissant à la compétence du *président de la République* et qui en laisse subsister l'élément constitutif, l'amnistie est synonyme d'oubli.

Amparo

Recours ouvert aux citoyens en Espagne (ainsi qu'en de nombreux pays d'Amérique latine) en vue de la sauvegarde des droits et libertés. Il est porté devant le tribunal constitutionnel de Madrid (art. 53 et 161 de la Constitution du 29 décembre 1978).

André Marie (loi)

Du nom d'un éphémère *président du Conseil des ministres* de la IV^{e} République, la loi du 17 août 1948 se présente comme la première tentative de répartition des *compétences* entre le *pouvoir législatif* et le *pouvoir réglementaire*. À ce titre, elle anticipe les articles 34 et 37 C.

Apparentement

1. Association électorale imaginée par la loi du 9 mai 1951, qui instituait un *scrutin* de liste majoritaire départemental à un tour. Si le total des voix recueillies par les listes apparentées atteignait la majorité absolue, tous les sièges leur étaient attribués. Sinon, la *représentation proportionnelle* s'appliquait, mais les

listes apparentées étaient comptées comme une seule liste pour la répartition des restes. Qualifié de *« décret des deux tiers »* par Michel Debré.

2. Association d'un parlementaire à un *groupe,* généralement celui d'un *parti* dont il n'est pas adhérent, qui lui permet de participer à ce titre aux activités de son assemblée (nomination dans les *commissions,* temps de *parole,* etc.). Au Sénat, il existe, en outre, la formule du rattachement administratif qui produit les mêmes effets.

Appel au peuple

Interprétation bonapartiste de la *démocratie*. Responsable devant le peuple (art. 5 de la Constitution de 1852), l'empereur peut toujours s'adresser directement à lui par *plébiscite,* pour qu'il lui renouvelle sa confiance.

Arbitrage

Traditionnellement associé à l'idée de neutralité : le *chef de l'État* parlementaire doit être, selon B. Constant, un « pouvoir neutre ». Ainsi, la « magistrature d'influence » des présidents des III^{e} et IV^{e} Républiques s'analysait en un arbitrage entre les *partis,* c'est-à-dire en une fonction de conciliation et de persuasion. Avec la V^{e} République, le président, qui assure le fonctionnement régulier des *pouvoirs publics* et la *continuité de l'État* par son arbitrage (art. 5 C.), devient le juge de l'intérêt général et se trouve ainsi amené à intervenir dans l'action gouvernementale. Le terme revêt alors un sens analogue à celui que le langage politique attribue aux « arbitrages » du *Premier ministre,* lorsque les divergences se manifestent entre les ministres (ex. : les arbitrages budgétaires), et il devient synonyme de *décision*.

Aristocratie

Régime politique dirigé par une élite. Péjorativement, se dit oligarchie.

Arrêt de règlement

V. *Règlement.*

Article

Principale division du *dispositif,* c'est-à-dire des *normes* édictées par un texte (lequel peut ne comporter qu'un article unique), l'article est l'unité de base pour la discussion et le vote de ce texte. Il peut être lui-même subdivisé en *alinéas,* c'est-à-dire les paragraphes du même article.

Article additionnel : article ajouté par voie d'*amendement* au texte délibéré.

Article 16 C

V. *Pouvoirs de crise.*

Article 49-3 C

V. *Engagement de responsabilité.*

Assemblée constituante

Assemblée élue en vue d'élaborer une *constitution* (*pouvoir constituant* originaire) ou de la réviser (*pouvoir constituant* dérivé).

Assemblée nationale

1. Assemblée élue par les *citoyens* au *suffrage universel* direct (art. 24 C.). Avant 1946 : Chambre des députés.

2. Sous la III^e^ République, assemblée, appelée aussi *Congrès,* résultant de la réunion momentanée des sénateurs et députés qui agissait tantôt en qualité de *collège électoral* du *président de la République,* tantôt comme assemblée constituante *ad hoc* disposant du pouvoir de révision des *lois constitutionnelles* formant la *Constitution* de la III^e^ République.

3. Assemblée élue le 8 février 1871, après la chute du Second Empire, qui se réunit d'abord à Bordeaux, puis à Versailles, et adopta les trois lois constitutionnelles de 1875.

Assimilation législative

V. *Départements et régions d'outre-mer.*

Assistant parlementaire

Collaborateur contractuel d'un *député* ou d'un *sénateur,* dont la rémunération est prise en charge par l'assemblée. Chaque parlementaire peut recruter trois collaborateurs personnels pour l'assister soit à Paris, soit dans sa *circonscription.* Les rapports de l'assistant et de son employeur sont régis par le droit privé.

Attorney general

Nom par lequel on désigne, aux États-Unis, le ministre de la Justice.

Autocratie

Régime politique soumis à la volonté d'une seule personne, en antinomie avec l'*État de droit.* Synonyme de *despotisme, tyrannie* ou *césarisme.*

Autodétermination

Droit d'un peuple à disposer de lui-même. Il est subordonné au consentement des populations intéressées (art. 53 *in fine* C.).

Ce principe de « libre détermination des peuples » (al. 2 du *Préambule* de la Constitution de 1958) est « spécifiquement prévu pour les *territoires d'outre-mer* » (CC, 2 juin 1987), devenus les *collectivités d'outre-mer*, et la *Nouvelle-Calédonie*.

Autonomie des assemblées parlementaires

Application traditionnelle du principe de la *séparation des pouvoirs* aux assemblées, destiné à assurer leur libre administration d'un point de vue structurel et fonctionnel, ainsi que l'indépendance des fonctionnaires parlementaires à l'égard de la hiérarchie administrative de l'État. La Constitution a limité l'autonomie des assemblées (*ordonnance* du 17 novembre 1958).

Autorisation

Vote du Parlement qui permet la déclaration de guerre ou la prolongation d'une intervention des forces armées à l'étranger au-delà de quatre mois (art. 35 C., LC du 23 juillet 2008).

Autorité judiciaire

Dénomination sous laquelle la Constitution de 1958 (titre VIII) range les juridictions judiciaires. À l'inverse des États-Unis qui disposent d'un authentique « pouvoir judiciaire » (art. III de la Constitution de 1787), il s'agit d'un service public dont les membres disposent de garanties d'indépendance (art. 64 et 65 C.). V. *Conseil supérieur de la magistrature*.

Autorité juridictionnelle

Dénomination (art. 62 C.) qui englobe désormais, aux côtés des juridictions judiciaires, les juridictions administratives, à la suite des décisions du *Conseil constitutionnel* des 22 juillet 1980 et 23 janvier 1987, qui ont érigé leur indépendance, ainsi que le caractère spécifique de leur compétence, en *principe fondamental reconnu par les lois de la République.*

Avis

Opinion ou *consultation* d'une personne, d'un organe ou d'électeurs. V. *Collectivités territoriales.*

1. L'avis est tantôt obligatoire : *Conseil d'État* (art. 37, al. 2, 38, 39 et 74-1 C.), *Premier ministre* et présidents des assemblées (art. 12 et 16), *Conseil constitutionnel* (art. 11, 16 et 89), *Conseil supérieur de la magistrature* (art. 65), *commissions* parlementaires (art. 13, al. 5, 56, 65 et 71-1) ; tantôt facultatif : *Conseil économique, social et environnemental* (art. 69 et 70), entre autres.

2. L'avis peut être public (*commissions* parlementaires) ou secret (Conseil d'État).

3. La portée de la consultation varie en intensité : l'avis peut être simple, auquel cas l'autorité décisionnelle peut ne pas s'y conformer (art. 12 et 39 par ex.), ou conforme (*dissolution* de la Chambre des députés sous la III^{e} République), en ce cas, il lie cette dernière.

Mais, en tout état de cause, la consultation est une formalité substantielle, dont l'omission vicie la *procédure* (CC, 27 juillet 1982).

Chapitre II

B

Ballottage

Résultat négatif du premier tour d'une élection se déroulant au *scrutin* majoritaire, lorsque aucun candidat ou liste n'a satisfait à l'exigence minimale de la *majorité* absolue des suffrages exprimés. Un second tour est organisé, la semaine suivante (quatorze jours après pour l'élection présidentielle), en vue de départager les candidats demeurant en lice, après désistement facultatif ou retrait obligatoire conformément à la loi électorale (seuil de représentativité).

Barodet

Recueil des engagements électoraux des députés publié depuis 1881, à l'initiative de Désiré Barodet, député radical de Paris. A été supprimé en 2009.

Bayeux (discours de)

Le 16 juin 1946, le général de Gaulle y expose sa conception de l'État et des institutions. En vue d'instaurer « un *régime parlementaire* sans *souveraineté parlementaire* » (F. Goguel), il se réclame de trois principes organisateurs : la *souveraineté populaire,* la *séparation des pouvoirs* et celui d'un *arbitrage* national qui, « au-dessus des contingences politiques, fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ».

La « constitution » de Bayeux a inspiré celle du 4 octobre 1958.

Bicamérisme ou bicaméralisme

1. Régime de deux assemblées ; l'une, qualifiée de « chambre haute », avait originellement un recrutement aristocratique (l'appellation s'est maintenue en France où le *Sénat* est traditionnellement désigné comme la « Haute Assemblée »), tandis que la « chambre basse » était élective. La Grande-Bretagne a longtemps conservé cette formule qui ailleurs s'est démocratisée, seul le mode d'élection distinguant le recrutement des deux assemblées (par ex. le *suffrage indirect* pour le Sénat) (art. 24 C.).

2. Le bicamérisme est normal dans les constitutions fédérales où l'une des chambres assure la représentation des entités fédérées tandis que l'autre représente les citoyens.

3. On distingue le bicamérisme égalitaire de la III^{e} République où les deux chambres avaient les mêmes pouvoirs, du bicamérisme *inégalitaire* de la V^{e} où l'Assemblée nationale peut seule mettre en cause la responsabilité du *gouvernement* et, à la demande de celui-ci, statue définitivement, en cas de désaccord avec le Sénat, sur l'adoption des lois (sauf les cas visés aux articles 11, 46, 88-3, 88-5, 88-7 et 89 C.). Sous la IV^{e} République, le bicamérisme était plus fortement inégalitaire, le Conseil de la République présentant à l'origine un caractère quasi consultatif.

« Lorsqu'une liberté publique est en cause, deux chambres, c'est deux chances » (R. Monory).

Bicéphalisme

V. *Dyarchie*.

Bill des droits ou *Bill of Rights*

1. Le *Bill of Rights* (littéralement, la déclaration des droits) énonce, aux États-Unis, les droits et libertés reconnus aux citoyens. Il est constitué formellement des dix premiers *amendements* (1791) à la Constitution de 1787.

2. En Grande-Bretagne, le *Bill of Rights* de 1689, consécutif à la *Glorious Revolution* de 1688, concerne essentiellement les droits du *Parlement* à l'égard du monarque.

Bipartisme

Mode de *gouvernement* parlementaire, assuré par un *parti* sous le contrôle d'un autre parti et l'arbitrage des électeurs. L'exemple en est la Grande-Bretagne, « malheureusement inimitable » (A. Mathiot). En *régime présidentiel*, le dualisme partisan ne présente pas les mêmes caractères, du fait de la *séparation des pouvoirs* stricte, qui n'incite pas à la cohésion ni à la discipline.

Bloc de constitutionnalité

Désigne l'ensemble formé par la Constitution du 4 octobre 1958 et les textes auxquels renvoie son *Préambule* : la *Déclaration des droits* de l'homme et du citoyen de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et les *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, ainsi que la *Charte* de l'environnement. C'est par référence à ces *normes* que le *Conseil constitutionnel* apprécie la conformité des lois à la *Constitution*.

Boîtier

Nom familièrement donné à un député qui recueillait les boîtes de bulletins de vote imprimés au nom des autres députés de son groupe, avec lesquels il votait pour eux dans les *scrutins publics* avant l'introduction du scrutin électronique en 1959. Il demeure au Sénat.

Bourgs pourris

En Grande-Bretagne, localités qui avaient obtenu le privilège d'être directement représentées à la Chambre des communes, mais qui s'étaient par la suite dépeuplées : certains de ces bourgs n'avaient pas 15 électeurs lors de la réforme

de 1832. Les sièges correspondants étaient couramment achetés.

Broglie (de) [loi ou constitution]

Loi du 13 mars 1873, du nom de son inspirateur le duc de Broglie, qui modifie la loi *Rivet* du 31 août 1871, en limitant les pouvoirs du *président de la République* : celui-ci ne communique plus désormais avec l'*Assemblée nationale* que par *message* (M. Thiers parlera du « cérémonial chinois »). Quant aux *interpellations*, elles s'adressent aux seuls *ministres*.

Budget

V. *Loi de finances*.

Bundesrat

V. *Conseil fédéral*.

Bureau

Autorité collégiale d'une assemblée délibérante (ou de ses composantes internes : *commissions*) destinée à organiser ses travaux et diriger ses services. Représentatif de toutes les tendances politiques, il comprend, outre le président et les *vice-présidents*, trois *questeurs*, qui dirigent les services administratifs et financiers de l'assemblée, et des secrétaires (art. 8 RAN).

À l'opposé du bureau définitif (art. 13 RAN), le « bureau d'âge » (art. 1er) est éphémère. Composé du doyen d'âge de l'assemblée et des six plus jeunes députés présents, ce dernier préside la première séance de la *législature* jusqu'à l'élection du président.

Chapitre III

C

Cabinet

1. Dans le cadre d'un *régime parlementaire* (appelé par ailleurs *gouvernement* de cabinet), ensemble formé par les membres du gouvernement et dirigé par l'un d'entre eux (*Premier ministre*, président du *Conseil des ministres*) unis par les liens de la solidarité et soumis à la responsabilité politique devant le *Parlement* et, le cas échéant, le *chef de l'État*.

En Grande-Bretagne, le mot est pris dans une acception spécifique : il désigne au sein du *gouvernement* les membres les plus importants (de 15 à 20) selon l'appréciation du Premier ministre.

2. Aux États-Unis, réunion des titulaires des départements ministériels auxquels s'adjoignent les personnalités appelées par le président à y siéger.

3. Équipe de collaborateurs d'une autorité politique ou administrative, nommés et révoqués de façon discrétionnaire, qui l'assiste dans l'exercice de ses fonctions. Liés à la fortune du titulaire, ses membres exercent une fonction temporaire consistant à informer, à impulser la politique décidée, à en contrôler la mise en œuvre.

Campagne électorale

Période légale au cours de laquelle les candidats sollicitent le *vote* des électeurs, dans le cadre d'une compétition réglementée. Le juge électoral en contrôle la sincérité et la dignité, en cas de contestation. La loi du 15 janvier 1990 étend à l'année qui précède le scrutin la période pendant laquelle s'applique la limitation

des dépenses électorales.

Capacité électorale

Aptitude légale en vue de l'exercice de la qualité d'*électeur*. Elle est subordonnée, en principe, à des conditions de fond, touchant à la personne (nationalité, âge, absence de condamnation) et à l'accomplissement d'une formalité (inscription sur une *liste électorale*).

Caucus

Terme dont l'origine, parfois attribuée aux palabres des Indiens algonquins, remonte plus probablement aux réunions des ouvriers calfats *(caulkers)* du port de Boston au xviii e siècle. Désigne aux États-Unis les assemblées de *parti* au cours desquelles les candidats étaient nommés avant l'institution des élections *primaires*. Cette formule subsiste dans certains États pour désigner les délégués aux *conventions*. Péjorativement appliqué par Disraeli à l'organisation du Parti libéral lancée en 1877 à Birmingham.

Cavalier

1. Budgétaire : disposition étrangère aux finances publiques et introduite, par commodité, dans une *loi de finances*. Interdit depuis l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 et censuré par le *Conseil constitutionnel*.

2. Législatif : *amendement* dépourvu « de tout lien avec l'objet du texte en discussion » et censuré à ce titre par le Conseil constitutionnel.

3. Social : disposition étrangère à l'objet des *lois de financement de la Sécurité sociale* et également censurée.

Censure

1. Mise en cause de la *responsabilité* du *gouvernement* par le vote d'une *motion* (art. 49 C.).

2. Peine disciplinaire prononcée par une assemblée parlementaire sur proposition du président, à l'encontre de l'un de ses membres qui s'est rendu coupable d'un comportement excessif, en troublant l'ordre de la séance (art. 72 RAN). La censure peut être, selon la gravité des faits reprochés, simple ou avec exclusion temporaire.

Césarisme

Régime politique ordonné autour d'une personne qui s'abandonne à sa volonté. Terme synonyme de *despotisme* ou *autocratie*.

Chambre des pairs

Assemblée aristocratique, dont les membres étaient nommés par le roi, prévue par la *Charte* de 1814 (art. 24) et celle de 1830 (art. 20), à l'imitation de la Chambre des lords, en Grande-Bretagne.

Chancelier

1. Titre porté par le chef du *gouvernement* fédéral en Allemagne et en Autriche.

2. De l'Échiquier, nom du ministre des Finances en Grande-Bretagne.

3. Grand chancelier, titre de la personne placée à la tête de l'ordre national de la Légion d'honneur, dont le *président de la République* est le grand maître. Il est nommé en *Conseil des ministres* (art. 13 C.).

4. Titre accolé à celui de recteur d'académie dont la nomination intervient en *Conseil des ministres* (art. 13 C.).

5. Lord chancelier, curiosité britannique jusqu'à sa suppression en 2003, conjointement *ministre*, président de la Chambre des lords et juge *(Law Lord)*.

Charte

1. Synonyme de *constitution* dans les *régimes* monarchiques du xix e siècle : chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830, par exemple. « La Charte est la société en repos, la loi électorale est la société en marche » (Cormenin).

2. Charte des droits fondamentaux. « Valeurs communes » aux États de l'*Union européenne* (traité de Nice du 26 février 2001).

3. Charte de l'environnement, partie du *Préambule* de la Constitution du 4 octobre 1958 (LC du 1er mars 2003).

4. « Grande Charte » : document fondateur des libertés anglaises, accordé par Jean sans Terre en 1215 aux barons révoltés.

Chef de l'État

Autorité placée à la tête de l'État (en anglais : *Head of State*) qui le représente et l'engage, notamment, dans les relations internationales. Cette magistrature suprême est généralement attribuée à un individu (monarque ou président de la République), mais ses fonctions peuvent être confiées à un organe collégial (par ex. le Directoire en France ou les coprinces de la principauté d'Andorre : le président de la République française et l'évêque espagnol de Seo de Urgel).

Les pouvoirs du chef de l'État parlementaire sont surtout formels et symboliques, ce qui explique qu'il soit irresponsable, tandis que l'exercice en appartient au chef du *gouvernement* qui est, lui, responsable devant le *Parlement*. En régime présidentiel, les deux fonctions sont confondues (par ex. aux États-Unis).

En dehors de la Constitution de 1852 (art. 6) et de l'acte constitutionnel no 1 du 11 juillet 1940, la formule n'a pas été consacrée officiellement, même si son usage s'est répandu, sous la Ve République.

Circonscription électorale

Cadre territorial d'un *scrutin*. Selon qu'elle coïncide avec un découpage administratif ou l'ignore, elle sera naturelle ou artificielle (v. *Gerrymander*). Le découpage résulte d'un *décret* en Conseil d'État, après consultation du conseil général (art. 3 de l'ord. du 2 novembre 1945) pour les élections locales ; pour l'élection des députés, il résulte de la *loi* (art. L. 125 du Code électoral) après avis d'une commission indépendante (art. 25, al. 3 C.).

Citoyen

1. Qualité juridique d'une personne qui l'autorise à prendre part à la vie de l'État, par l'usage des droits civiques et politiques. « Le droit de se faire représenter n'appartient aux citoyens qu'à raison des qualités qui leur sont communes et non à raison de celles qui les différencient » (Sieyès). 2. Citoyen « actif » et citoyen « passif » : distinction découlant du *régime* censitaire établi par la Constitution de 1791, qui attribue ou dénie la qualité d'*électeur* à un citoyen, en fonction du montant de la contribution directe versée. L'avènement du *suffrage* universel, en 1848, devait y mettre un terme.

Citoyenneté

1. Qualité de citoyen liée, en règle générale, à la nationalité.

2. Citoyenneté européenne. Instituée par le traité de Maastricht, celle-ci se superpose à la citoyenneté nationale. Elle se compose du droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres de l'*Union européenne* ; du droit de *vote* et d'*éligibilité* aux élections municipales et au Parlement européen ; et de la protection diplomatique et consulaire (art. 88-3 C.).

Clôture

1. Décision mettant fin à une phase de la procédure parlementaire : *discussion générale,* discussion d'un *article, explications de vote.* Elle est prononcée par le président de séance dans les conditions déterminées par le *règlement.*

2. Fin d'une *session* parlementaire, prononcée selon les cas par le président de

l’assemblée ou par *décret* de clôture (art. 30 C.).

Code

Recueil des dispositions législatives et réglementaires applicables à une matière. Exemple : le Code électoral.

Cohabitation

Terme par lequel on désigne, sous la V^{e} République, à la lumière des précédents de 1986, 1993 et 1997, la novation constitutionnelle consécutive à la contradiction politique entre les majorités présidentielle et parlementaire. V. *Dyarchie*.

Collectivités d’outre-mer

Catégorie de *collectivités territoriales* disposant d’un statut qui tient compte de leurs « intérêts propres au sein de la République » (art. 74 C.). Ces collectivités sont : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les anciens *territoires d’outre-mer* des îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

Elles ressortissent au principe de la spécialité législative : les lois et les règlements émanant des autorités centrales n’y sont pas applicables de plein droit. En sens contraire, la loi doit mentionner expressément une déclaration d’applicabilité qui fera l’objet d’une *promulgation* locale au *Journal officiel* de la collectivité intéressée.

Collectivités territoriales

1. Au sein d’un *État* unitaire dont l’organisation est *décentralisée, circonscriptions* administratives dotées de la personnalité morale et de l’autonomie administrative et financière.

2. Ces collectivités sont « les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs [d'entre elles] » (art. 72 C.).

3. Elles « s'administrent librement par des conseils élus et disposant d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences » *(Ibid.)*. Outre l'application du principe de *subsidiarité*, elles peuvent déroger, à titre expérimental, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs *compétences (Ibid.)*.

Les collectivités situées outre-mer se répartissent, en dehors du cas spécifique de la *Nouvelle-Calédonie*, entre deux catégories : les *départements et régions d'outre-mer* et les *collectivités d'outre-mer* (art. 72-3 C.). Le passage d'un régime à un autre est subordonné au consentement des électeurs intéressés. Il est décidé par une *loi organique*. Sur décision du *président de la République*, le changement de statut peut être soumis à une *consultation* (art. 72-4 C.).

4. Collectivités à statut particulier : catégorie qui vise, en l'état, la Corse, la Guyane, la Martinique et la ville de Paris.

Collèges électoraux

Ensemble des *électeurs* réunis par *circonscriptions* de *vote*. La Constitution de 1791 prévoyait que les députés étaient nommés par des assemblées électorales réunies au chef-lieu du département, et l'expression a été conservée par l'article L. 61 du Code électoral (« L'entrée dans l'assemblée électorale avec armes est interdite »). Aujourd'hui, les élections au suffrage universel direct ont lieu dans le cadre de chaque commune (éventuellement subdivisée en sections), qui forme ainsi un collège électoral présidé par un bureau comprenant un président, au moins quatre assesseurs et un secrétaire. Pour les élections sénatoriales, où les *grands électeurs* se réunissent au chef-lieu du département, l'expression de « collège électoral » a conservé sa signification concrète.

Comité consultatif constitutionnel

(CCC)

Organe *ad hoc*, créé par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, composé pour deux tiers de parlementaires de la IV^e^ République et d'un tiers de personnalités qualifiées, qui formula un avis au gouvernement du général de Gaulle concernant le projet de Constitution. Sous la présidence de Paul Reynaud, le ccc apporta sa caution aux nouvelles institutions de la V^e^ République, tout en précisant, par ailleurs, les conditions d'exercice de l'article 16. Il joua un rôle décisif, en revanche, à propos de la mise en place de la *Communauté* franco-africaine et malgache.

Comité interministériel.

Étape du processus décisionnel, réunissant sous l'autorité du *Premier ministre*, et généralement en présence d'un collaborateur du *chef de l'État*, les *ministres* et *secrétaires d'État* intéressés à la préparation d'un texte législatif ou réglementaire. Le Premier ministre y rend ses *arbitrages*. En revanche, le terme « conseil » est réservé à une réunion présidée par le *président de la République*.

Comité secret

Réunion d'une assemblée à huis clos, par exception à la règle de la publicité des *débats* (art. 33 C.). Le comité secret fut ainsi décidé en 1916, puis en 1940 pour débattre de la conduite de la guerre. Il est en outre prévu par l'ordonnance du 17 novembre 1958 sur le fonctionnement des assemblées parlementaires pour statuer sur la non-publication du *rapport* d'une *commission d'enquête*.

Commissaire du gouvernement

1. Membre d'un *cabinet* ministériel ou directeur d'administration centrale qui, chargé de la préparation d'un *projet de loi* ou *d'ordonnance*, le soumet pour avis à l'assemblée générale du *Conseil d'État*. Le ministre y a « rang et séance », mais la tradition veut qu'il s'abstienne d'y venir.

2. Membre d'un cabinet ministériel ou directeur d'administration centrale qui assiste le ministre, tel un expert, lors des *débats* parlementaires. Nommé par *décret*, pour une intervention ponctuelle, il a accès aux chambres (art. 31 *in fine* C.).

3. Membre d'une juridiction administrative qui présente en toute indépendance sa position sur le litige en instance ; appelé *rapporteur* public depuis 2009.

Commission

Formation intérieure, permanente ou temporaire, d'une assemblée, constituée pour préparer sa décision ou lui fournir des informations. En matière législative, la discussion s'engage sur son texte (art. 42 C, LC du 23 juillet 2008). Il existe également des commissions communes aux deux assemblées dans le cadre du *bicamérisme* : les *commissions mixtes paritaires* et celle qui arrête les crédits de fonctionnement du Parlement (art. 7 de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

Commission *ad hoc*

Commission constituée au *Sénat* pour examiner une demande de *suspension de détention ou de poursuites* d'un de ses membres. Depuis 1994, l'*Assemblée nationale* a adopté le système de la commission permanente renouvelée chaque année (art. 80 RAN).

Commission d'enquête

Commission créée temporairement par une assemblée, par l'adoption d'une *résolution*, pour exercer ses missions de *contrôle* et d'*évaluation* (art. 51-1 C., LC du 23 juillet 2008). Elle dispose de pouvoirs d'investigation et peut faire comparaître des témoins (art. 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958).

Commission des requêtes

Formation de poursuite de la *Cour de justice de la République*, composée de magistrats de l'ordre judiciaire et administratif, chargée d'apprécier la suite à donner à la plainte déposée par une personne qui s'estime lésée par un crime ou un délit commis par un membre du *gouvernement* dans l'exercice de ses fonctions (art. 68-2 C.).

Commission des Trente

Commission parlementaire, créée par la loi du 20 novembre 1873 (loi du *septennat*), qui, au rythme de Pénélope, prépara les lois constitutionnelles de 1875.

Commission mixte paritaire (CMP)

Organe de conciliation réuni à l'initiative du *Premier ministre* (ou des présidents des deux assemblées) pour proposer une rédaction commune aux dispositions d'un texte législatif qui n'ont pu faire l'objet d'une décision conforme des deux assemblées au terme de la *navette*. La cmp est composée pour moitié de députés et pour moitié de sénateurs (art. 45 C.).

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

Instituée par la loi du 15 janvier 1990, elle comprend neuf membres appartenant au *Conseil d'État*, à la *Cour de cassation* et à la *Cour des comptes*. Elle contrôle les *comptes de campagne* des candidats aux élections ainsi que les comptes des *partis* et groupements politiques bénéficiant des avantages financiers prévus par cette loi.

Commission spéciale

Formation restreinte ayant le même objet que les *commissions permanentes,* mais désignée à la demande du *gouvernement* ou sur décision de l'assemblée, pour l'examen d'un texte législatif déterminé (art. 43 C.), et disparaissant après l'adoption ou le rejet définitif de ce dernier.

Commissions permanentes

Formations restreintes constituées au sein de chaque assemblée parlementaire pour examiner les *projets* et les *propositions* soumis à ses délibérations. Elles présentent à cet effet un *rapport* concluant à l'adoption, à la modification ou au rejet du texte qui leur a été renvoyé, chacune étant compétente pour un domaine déterminé (finances, affaires sociales, etc.). La commission « saisie au fond » est celle qui présente le *rapport* ; une autre commission intéressée par le texte peut demander à être « saisie pour avis ». Les commissions permanentes, dont le nombre est limité à huit depuis la LC du 23 juillet 2008 (art. 43 C.), sont composées à la proportionnelle des *groupes* et renouvelées chaque année.

Communauté

Association à caractère fédéral entre la République française et 12 États africains et malgache mise en place, en 1958, en vue de favoriser l'indépendance de ceux-ci. Elle a cessé d'exister en 1960 (ancien art. 86 C.). Un système d'accords bilatéraux de coopération avec la France y a succédé.

Communautés européennes

V. *Union européenne*.

Compétence

1. Nature et étendue des pouvoirs attribués à une autorité publique. Elle s'apprécie tant du point de vue matériel (compétence *ratione materiae*) que temporel *(ratione temporis)* et spatial *(ratione loci)*.

2. Compétence de droit commun : compétence de principe pour connaître de l'ensemble des matières. Elle s'interprète largement.

3. Compétence d'attribution : compétence limitée à certaines matières. Elle s'interprète restrictivement et se présente, en règle générale, sous forme d'une énumération.

Compte de campagne

Document retraçant les recettes perçues et les dépenses effectuées par un candidat en vue de son élection dans les douze mois précédant le scrutin. Le compte de campagne est contrôlé par la *Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques*, qui saisit, le cas échéant, le juge de l'élection des irrégularités relevées.

Condominium

Exercice conjoint de *souverainetés* sur un territoire : les Nouvelles-Hébrides de 1914 à 1980 ont constitué un condominium franco-britannique ; l'île des Faisans ou de la Paix, à l'embouchure de la Bidassoa, forme un condominium franco-espagnol depuis 1659.

Conférence des présidents

Réunion des vice-présidents, des présidents des *commissions permanentes* et de la commission chargée des Affaires européennes, du rapporteur général de la commission des finances et des présidents des *groupes*, convoquée par le président d'une assemblée pour fixer l'*ordre du jour* de ses travaux. Instituée en 1911 à la Chambre des députés et en 1947 au *Conseil de la République*, la conférence des présidents avait vu sa *compétence* restreinte en raison de la *priorité* établie au profit du *gouvernement* par l'article 48 C., avant de la recouvrer, avec la LC du 23 juillet 2008, pour deux semaines sur quatre.

Confédération

Groupement d'*États*, au sens du droit international, reposant sur un traité, qui, tout en conservant à titre principal leur *souveraineté*, coopèrent en certaines matières (défense, économie et monnaie). Cette alliance structurée n'emporte pas cependant, à l'opposé de la fédération, création d'une structure étatique. La dynamique de la confédération conduit à son dépassement : une fédération est une confédération qui a réussi.

Confiance

1. Assentiment, au moyen duquel le *gouvernement* parlementaire agit en harmonie avec la volonté majoritaire des assemblées.

2. Question de confiance : procédure constitutionnelle par laquelle le gouvernement s'assure de la collaboration du Parlement, en engageant sa *responsabilité* sur sa politique générale ou un texte de loi. À la simplicité de jadis a succédé à partir de 1946, mais surtout de 1958, la volonté d'en rationaliser la mise en œuvre (art. 49, al. 1er et 3 C.).

Questions de confiance en rafales : pratique usitée pendant une partie de la IVe République, consistant dans l'engagement systématique de la responsabilité du gouvernement sur les diverses dispositions d'un texte, avant que l'usage des questions de confiance globales ne s'établisse, préfigurant le *vote bloqué* de l'article 44, alinéa 3 C.

Conflit d'intérêts

V. *Déontologie*.

Congrès

1. Congrès du Parlement. Réunion des députés et sénateurs, en vue d'approuver un

projet de *loi constitutionnelle* (art. 89 C.) ou d'entendre une déclaration du *président de la République* (art. 18, al. 2 C.).

2. Congrès de la *Nouvelle-Calédonie* : assemblée délibérante qui vote les *lois du pays* (art. 77 C.).

3. Congrès des États-Unis. Dénomination de la branche législative (art. 1er de la Constitution de 1787) qui se compose, conformément au compromis du Connecticut, du *Sénat* et de la Chambre des représentants.

Conseil constitutionnel

Organe régulateur de l'activité des *pouvoirs publics* établi par la Constitution de 1958 (art. 56 C.). Outre le *contentieux électoral et référendaire,* il statue sur la conformité à la Constitution des *lois* et des *règlements* des assemblées (art. 61, 61-1 et 62 C.) et sur la non-contrariété à celle-ci des *engagements internationaux* (art. 54 C.). Avec le *Conseil d'État* et la *Cour de cassation,* cette juridiction constitutionnelle veille sur l'*État de droit* et incarne « le gouvernement de la Constitution » (G. Vedel).

Conseil de cabinet

Réunion de l'ensemble des membres du *gouvernement* sous la présidence du *Premier ministre* (président du Conseil des ministres sous les IIIe et IVe Républiques). Tombé en désuétude, pour l'essentiel, sous la Ve République, il tend à être remplacé par une « réunion de ministres » ou un « séminaire » du gouvernement.

Conseil d'État

Créé en l'an VIII, ce grand corps de l'État se présente sous un double aspect : juridiction suprême de l'ordre administratif (loi du 24 mai 1872) et conseiller juridique du *gouvernement,* voire du *Parlement* depuis la LC du 23 juillet 2008 (art. 39 C.).

Conseil des Anciens

1. Nom donné à une assemblée du Directoire (1795-1799) qui incarnait la « raison de la République » (Boissy d'Anglas) par opposition au Conseil des Cinq-Cents, qui en était l'« imagination ».

2. Organe directeur du *Bundestag* qui en fixe l'*ordre du jour,* notamment, telle en France la *conférence des présidents* (*Aeltestenrat,* en allemand).

Conseil des Cinq-Cents

V. *Conseil des Anciens*.

Conseil de la République

V. *Sénat*.

Conseil des ministres

Symbole de l'unité du *pouvoir exécutif,* il désigne la réunion des membres du *gouvernement* sous la présidence du *chef de l'État* (art. 9 C.). Celui-ci en fixe la composition, décide de sa convocation et en arrête l'ordre du jour. À titre exceptionnel, le *Premier ministre* assure sa *suppléance* (art. 21 *in fine* C.).

Les *projets de loi* (art. 39 C.), les *ordonnances* (art. 38 C.) et certains *décrets* (art. 13 C.) y sont adoptés, certaines nominations décidées (art. 13 C.) et l'engagement de responsabilité du gouvernement autorisé (art. 49 C.).

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Assemblée consultative qui assiste le *gouvernement* et le *Parlement* en matière économique et sociale (art. 69 et 70 C.).

Il est extérieur au Parlement en dépit d'une tentative avortée, en 1969, de l'y intégrer, par fusion avec le *Sénat*. Il est composé de représentants des groupes socioprofessionnels et de personnalités qualifiées, au nombre de 233 (art. 71 C.).

Conseil fédéral

1. Autorité directoriale et exécutive de la Suisse (art. 174 de la Constitution du 18 avril 1999). Il se compose de sept membres représentant, tout à la fois, les expressions géographiques et politiques nationales. Successivement et pour une année, chacun d'entre eux exerce la fonction de président de la Confédération (art. 176).

2. En Allemagne, désigne l'assemblée des représentants des gouvernements des *Länder* : le Bundesrat.

Conseil supérieur de la magistrature (CSM)

Autorité constitutionnelle qui assiste le *président de la République*, garant de l'indépendance de l'*autorité judiciaire* (art. 64 C.).

Le CSM comprend deux formations compétentes à l'égard des magistrats du siège et du parquet. Présidées respectivement par le premier président de la *Cour de cassation* et le Procureur général près ladite cour, chacune d'entre elles, composée d'une majorité de non-magistrats, participe, de manière modulée, à la nomination des magistrats (art. 65 C., LC du 23 juillet 2008).

Au surplus, chaque formation statue comme conseil de discipline, la parité entre magistrats et non-magistrats étant rétablie en l'occurrence.

Constitution

1. *Loi fondamentale* de *l'État* dont l'objet spécifique est l'organisation des *pouvoirs publics* et la détermination de leurs rapports ; elle comporte aussi des dispositions relatives aux *libertés publiques* ainsi qu'à l'organisation territoriale.

2. Constitution matérielle et formelle : selon son objet, elle s'analyse, au premier cas, comme l'ensemble des règles juridiques les plus importantes de l'État ; selon son régime juridique, au second cas, il s'agit de l'ensemble des règles juridiques élaborées et révisées selon une *procédure* supérieure à celle utilisée par la loi ordinaire.

3. Constitution rigide et souple : elle est dite « rigide » lorsqu'elle prévoit une procédure spéciale et renforcée pour sa *révision*, et « souple » quand elle peut être modifiée dans les mêmes conditions qu'une loi ordinaire.

En général, une constitution souple est synonyme de constitution matérielle en raison de la confusion entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif ; tandis qu'une constitution formelle vaut constitution rigide, par suite de la différenciation entre ces deux pouvoirs.

Constitutionnalité

V. *Contrôle de constitutionnalité*.

Consultation

Avis ou opinion exprimé par les électeurs d'une *collectivité territoriale* qui, à l'opposé d'un *référendum* (art. 11, 72-1 et 89 C.), ne lie pas le législateur au motif qu'elle est dépourvue de caractère normatif (CC, 4 mai 2000).

Condition préalable pour un changement de statut d'une collectivité située outre-mer (art. 72-4 et 73 C.).

Contentieux électoral

Règlement juridictionnel des litiges nés d'une *élection*. En dehors de certains

préliminaires ressortissant à la compétence des juridictions ordinaires (contentieux de l'inscription sur les listes électorales ou de l'*éligibilité* en première instance), le *Conseil constitutionnel* est juge de la sincérité des élections présidentielle et parlementaires (art. 58 et 59 C.) et des opérations de référendum (art. 60). Le contentieux des élections locales et européennes, en revanche, relève de la juridiction administrative.

Continuité de l'État

Ensemble des moyens juridiques destinés à préserver la permanence de la vie nationale (v. *Pouvoirs de crise*). Il appartient au *président de la République*, par son *arbitrage*, d'y veiller (art. 5 C.), car « périsse un principe, plutôt que l'État ».

Contreseing

Seconde signature apposée à côté de celle de l'auteur d'un acte. En *régime parlementaire*, formalité par laquelle un *ministre* endosse la responsabilité des actes du *chef de l'État* : les actes du *président de la République*, à l'exception de ceux qu'énumère l'article 19 C. et qui correspondent à des pouvoirs propres ou autonomes, sont contresignés par le *Premier ministre* et, le cas échéant, par les ministres responsables de la décision. Les actes du Premier ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution qui sont ainsi associés à la décision (art. 22 C.).

Contrôle

Examen, censure. Il est « opposé à l'action » *(Littré)* : les deux extrêmes de la fonction politique qui s'exerce par des *procédures* allant de la mise en cause de la *responsabilité du gouvernement (motion de censure)* à la simple information (les *questions*), en passant par l'investigation *(commissions d'enquête)*. Il s'étend désormais à l'*évaluation* depuis la LC du 23 juillet 2008 : « Le *Parlement* […] contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (art. 24 C.).

Contrôle de constitutionnalité

Ensemble des moyens juridiques ou politiques mis en place en vue d'assurer la régularité interne et externe des *normes* juridiques par rapport à la *Constitution.* Le *règlement* ressortit, à cet égard, à l'appréciation du juge administratif ; la *loi,* en dehors des procédures parlementaires *(motion de rejet préalable),* relève du juge constitutionnel dans le cadre d'un contrôle *a priori,* avant sa promulgation (*Conseil constitutionnel* : art. 61 C.) ; contrôle *a posteriori,* après sa promulgation (juridictions américaines et, depuis la LC du 23 juillet 2008, Conseil constitutionnel sur renvoi de la *Cour de cassation* ou du *Conseil d'État* : art. 61-1 C.). V. *Question prioritaire de constitutionnalité.*

Contrôle de contrariété

Procédure par laquelle le *Conseil constitutionnel* examine si un *engagement international* ne comporte pas de clauses contraires à la *Constitution* (art. 54 C.). Dans l'affirmative, la *ratification* de l'engagement exige une *révision* de la Constitution : CC, 9 avril 1992, « Traité sur l'Union européenne » (art. 88-1 à 88-4 C.).

Contrôle de conventionnalité

Procédure par laquelle les juridictions ordinaires (Cass., 24 mai 1975, « Société des cafés Jacques Vabre » ; CE, 20 octobre 1989, « Nicolo ») font prévaloir l'autorité supérieure du *traité* par rapport à la *loi* (art. 55 C.), à l'unisson de la Cour européenne des droits de l'homme, dans l'ordre supranational (28 octobre 1999, « Zielinski c/ France »).

Convention

1. Assemblée des délégués du parti démocrate ou du parti républicain, aux États-Unis, qui, tous les quatre ans, désigne le candidat à la présidence et à la vice-présidence.

2. Assemblée constituante et législative qui en France, de 1792 à 1795, proclama et sauva la République des périls et vota les *constitutions* de l'an I et de l'an III. Elle gouverna la France, au moyen d'un Comité de salut public. Elle a donné son nom au *régime d'assemblée* appelé également conventionnel.

3. En droit international, synonyme d'*engagement international* : la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Convention de la Constitution

Règle non écrite précisant l'exercice de pouvoirs juridiques. En Grande-Bretagne, le roi ne refuse jamais, depuis le début du xviii e siècle, d'accorder sa *sanction* à tout *bill* (texte de loi) adopté par le *Parlement*, bien qu'aucune règle juridique ne lui en impose l'obligation. De même, il nomme *Premier ministre* le leader du *parti* vainqueur aux élections à la Chambre des communes, pour exercer les *pouvoirs* de la Couronne. La sanction de cette règle est exclusivement politique : les conventions de la Constitution ont permis l'avènement du régime parlementaire sans modification du cadre juridique du Royaume.

Par analogie, le terme de « convention » peut être appliqué à certaines pratiques constantes mais dépourvues de bases textuelles, comme le furent les « *questions* au *gouvernement* » jusqu'en 1995, ou allant au-delà du texte, comme la *responsabilité* politique du *Premier ministre* devant le *président de la République* (hors cohabitation).

Cooptation

Autorecrutement d'un organe ou d'une assemblée dont les membres désignent eux-mêmes leurs collègues en cas de *vacance* ou pour compléter leur effectif.

Corps électoral

Ensemble des électeurs, dénommé aussi *pouvoir de suffrage* (Maurice Hauriou). Par *référendum*, « le corps électoral des citoyens français » (ord. du 17 août 1945) a tranché le problème des institutions à la Libération.

Cortes generales

Dénomination traditionnelle du *Parlement* en Espagne : les Cortes generales représentent le peuple espagnol et sont composées du Congrès des députés et du *Sénat* (art. 66 de la Constitution du 29 décembre 1978).

Coup d'État

Acte d'une autorité constituée portant une atteinte illégale et brutale à l'ordre qui la constitue, pour s'emparer du pouvoir ou s'y maintenir. Le coup d'État se distingue de la *révolution* qui désigne un soulèvement populaire (P. Bastid).

Cour constitutionnelle

« Juridiction créée pour connaître spécialement et exclusivement du contentieux constitutionnel » (L. Favoreu). À la différence de la *Cour suprême* des États-Unis, qui se trouve à la tête de l'organisation judiciaire et qui n'est saisie des questions de constitutionnalité qu'à l'occasion d'une *exception* soulevée lors d'un procès porté en appel devant elle, les juridictions constitutionnelles sont situées en dehors de la hiérarchie des tribunaux judiciaires ou administratifs.

Cour de cassation

Juridiction suprême de l'ordre judiciaire créée en 1790.

Cour de justice de la République

Juridiction instituée en 1993 pour juger la responsabilité pénale des membres du *gouvernement* coupables de crimes et délits dans l'exercice de leurs fonctions (art. 68-1 C.).

La Cour, liée par les énonciations du Code pénal, est composée de 15 juges : 6

députés et 6 sénateurs élus par leurs pairs, et 3 magistrats du siège à la *Cour de cassation*.

Cour des comptes

Juridiction financière, créée en 1807, qui « assiste le *Parlement* et le *gouvernement* dans le contrôle de "l'exécution des *lois de finances*" et de "l'application des *lois de financement de la Sécurité sociale*", ainsi que dans "l'*évaluation* des politiques publiques" depuis la LC du 23 juillet 2008 » (art. 47-2 C.). Elle juge les comptes publics.

Cour suprême

1. Juridiction la plus élevée dans la hiérarchie des tribunaux, qui assure l'unité de la jurisprudence par « *l'interprétation* souveraine de la *loi* » (CC, 20 juillet 1977).

2. Cour suprême des États-Unis : expression du *pouvoir* judiciaire (art. III de la Constitution de 1787), elle est le juge de la répartition des compétences entre l'*État fédéral* et les États fédérés ou entre ceux-ci. Elle participe, parallèlement à l'ensemble des juridictions américaines, au *contrôle de constitutionnalité* des lois, par voie d'*exception*.

Coutume

Au sens technique, source du droit reposant sur la répétition d'une pratique et sur le sentiment d'obligation chez les auteurs de celle-ci. Reconnue en droit international, l'existence de la coutume est controversée en matière constitutionnelle où elle est invoquée pour rendre compte d'applications que la doctrine estime ne pas découler des textes : on distingue ainsi la coutume *secundum legem* (précisant la *Constitution*), *praeter legem* (allant au-delà de la Constitution) et *contra legem* (s'opposant à la Constitution). Elle est rejetée par d'autres auteurs, car elle reviendrait à modifier la Constitution en dehors des règles posées par celle-ci pour sa révision et serait contradictoire à la notion de Constitution rigide.

La coutume se différencie, en outre, des usages ou des règles de courtoisie, dont l'inobservation fait l'objet d'une simple réprobation, pratiqués dans la vie des *pouvoirs publics* (présentation des vœux au chef de l'État) ou des nations (salut en mer). V. *Convention de la Constitution*.

Crédit-temps

V. *Temps législatif programmé*.

Cumul des mandats

Détention simultanée par un parlementaire de mandats électifs locaux dont le nombre est en principe limité à un (art. LO 141 du Code électoral).

Chapitre IV

D

Débats

Délibération d'une assemblée en *séance* publique. Les débats sont dits « organisés » lorsque la *conférence des présidents* fixe le temps global attribué aux groupes dans le cadre des séances prévues ; il existe aussi des « débats restreints », où n'interviennent que le *gouvernement,* la commission et les auteurs d'*amendements,* et des *votes sans débats* pour les textes n'appelant pas de discussion.

Décentralisation

1. Application de la *démocratie,* au plan local, consistant dans le transfert de *compétences* d'ordre administratif du pouvoir central à des *collectivités territoriales* dont les instances dirigeantes sont élues par les *citoyens* concernés (décentralisation territoriale).

2. L'autonomie peut se concevoir aussi au profit d'un établissement public, c'est-à-dire d'un service public doté de la personnalité morale (décentralisation fonctionnelle).

3. L'autonomie des collectivités territoriales a pour corollaire le *contrôle* administratif assumé par le préfet, représentant de l'État, qui a la charge des intérêts nationaux et du respect des *lois* (art. 72 C.).

Déchéance d'un parlementaire

Sanction attachée à une *inéligibilité* se révélant postérieurement à la proclamation

des résultats et à l'expiration du délai de recours devant le juge électoral ou en cours de mandat, et aboutissant à la fin prématurée du mandat de l'élu. Elle est constatée par le *Conseil constitutionnel*, après condamnation définitive, à la requête du *garde des Sceaux* ou du *bureau* de l'assemblée concernée (art. LO 136 et 296 du Code électoral). V. *Démission* d'office.

Décision

Dénomination qui vise, d'abord, les actes du *président de la République* en période extraordinaire (art. 16 C.) ; ensuite les actes juridictionnels du *Conseil constitutionnel* (art. 62 C.) et, enfin, les nominations effectuées par des autorités publiques, agissant à titre individuel, en vue du recrutement du Conseil constitutionnel (art. 58 C.).

Déclaration des droits

Document, empreint de solennité, qui énonce, au début de la *Constitution*, selon la démarche juridique, à l'opposé du *préambule* qui cède à la tournure littéraire, les droits et libertés dont les individus sont titulaires. Il est accompagné, le cas échéant, d'une garantie formelle desdits droits. (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et garantie visée au titre premier de la Constitution de 1791.)

Historiquement, cette démarche se rattache à la doctrine du droit naturel, dont les États-Unis en 1776, avec la Déclaration d'indépendance et les déclarations placées en tête des 13 constitutions des premiers États américains, devaient inaugurer une tradition qui s'est généralisée au monde occidental. La Déclaration française de 1789, après avoir préfacé la Constitution de 1791, a inspiré le législateur républicain, à partir de 1875. Mentionnée par la Constitution de 1946, confirmée par le préambule de celle de 1958, elle est devenue, grâce à la jurisprudence du *Conseil constitutionnel*, une composante essentielle du *bloc de constitutionnalité*.

Déclaration du gouvernement

Dénomination générique désignant une intervention :

1. À titre ponctuel et informatif, tantôt obligatoire : organisation d'un *référendum* (art. 11 C.) ou d'une *consultation* afférente à une *collectivité territoriale* d'outre-mer (art. 72-4 C.), intervention des forces armées à l'étranger (art. 35 C.) ; tantôt discrétionnaire (par ex. tenue d'un Conseil européen). Suivie d'un débat, un vote peut la conclure (art. 51-1 C.).

2. Au titre de la politique générale ou engagement de la *responsabilité* (art. 49, al. 1er C.).

Déclaration de politique générale

V. *Engagement de responsabilité*.

Déclassement

Procédure juridique de réappropriation autorisant le *Premier ministre,* à tout instant, à revendiquer pour le *pouvoir exécutif* des *textes en forme législative,* intervenus hors du *domaine de la loi*, soit auprès du *Conseil d'État,* soit auprès du *Conseil constitutionnel,* selon qu'ils sont intervenus avant ou après 1958 (art. 37, al. 2 C.).

Après que la *loi* eut recouvré son domaine traditionnel (CC, 30 juillet 1982), le particularisme du système normatif de la Ve République se réduit à cette délégalisation, pour l'essentiel.

Déconcentration

Modalité d'exercice de la centralisation consistant dans le transfert de *compétences* d'ordre administratif du pouvoir central au plan local, au bénéfice de l'un de ses agents. « C'est le même marteau qui frappe, mais on en a raccourci le manche » (O. Barrot). Le préfet, dans le cadre du département et de la région, le recteur, dans celui de l'académie, incarnent cette technique d'autorité, à l'opposé de la *décentralisation* qui confie à des élus des responsabilités

administratives. La déconcentration a pour corollaire le pouvoir hiérarchique.

Décret

Acte de portée générale ou particulière du *pouvoir exécutif*. Tandis que le *Premier ministre* est investi de la *compétence* de droit commun (art. 21 C.), le *président de la République* est réduit à une compétence d'attribution (art. 13 C).

1. Décret en *Conseil des ministres* : décret signé par le président de la République. Cette catégorie est tantôt imposée par un texte (nomination de certains hauts fonctionnaires : art. 13 C., déclaration de l'*état d'urgence* : art. 36 C.) ; tantôt laissée à l'appréciation du *chef de l'État* au titre de son pouvoir d'évocation (CE, 10 septembre 1992, « Meyet »).

2. Décret en *Conseil d'État* : pour lequel une disposition expresse est prévue à cet effet (art. 37 C.).

3. Décret simple : décret de droit commun pris par le Premier ministre.

4. Décret dérivé et décret autonome. Depuis la Constitution de l'an VIII (art. 44), il appartient au pouvoir exécutif de mettre en œuvre la loi, sauf en matière pénale. Le Premier ministre est « chargé de l'*exécution des lois* » (art. 21 C.). Les décrets d'application sont appelés « dérivés », en ce qu'ils sont subordonnés à la loi, en vue de son explicitation. À l'opposé, les décrets autonomes, apparus en 1958 (art. 37 C.), en étaient libérés, dès lors qu'ils intervenaient dans des matières attribuées au *pouvoir réglementaire*, par suite de l'établissement d'un *domaine de la loi* (art. 34 C.). Le Conseil d'État devait les subordonner au respect de principes généraux du droit (26 juin 1959, « Syndicat général des ingénieurs-conseils »). Le *Conseil constitutionnel*, en interprétant de manière extensive l'article 34, les a réduits à la portion congrue (30 juillet 1982, « Blocage des prix et des revenus »).

5. Décret réglementaire et décret particulier. Selon la portée de la norme, générale ou individuelle.

Décret de clôture

Acte du *président de la République* mettant fin à une *session* extraordinaire du *Parlement* (art. 30 C.).

Décret des deux tiers

Décret impudent pris par la Convention nationale, au moment de sa séparation en 1795, selon lequel, lors des premières élections organisées dans le cadre de la Constitution de l'an III, les deux tiers des sièges seraient réservés à ses membres.

Décret-loi

« Un décret qui modifie une loi » (R. Capitant) : acte réglementaire pris par le *gouvernement* sur *habilitation* du *Parlement* et soumis à sa ratification, pour modifier ou abroger des dispositions législatives. Ce dessaisissement temporaire du législateur, inauguré en 1924, caractérise les difficultés de la fin de la III^{e} République. Il a été consacré sous forme d'*ordonnances* par la Constitution de 1958.

Défenseur des droits

Autorité administrative indépendante, nommée par le *président de la République* (art. 13, al. 5 C.), chargée de veiller « au respect des droits et libertés » par l'État (art. 71-1 C., LC du 23 juillet 2008).

Délégation de vote

Mandat donné par un parlementaire à un autre de prendre part à sa place à un *scrutin public*. La Constitution de 1958 qui prescrit le *vote personnel* a renvoyé à une *loi organique* le soin de préciser les cas exceptionnels d'empêchement autorisant la délégation de vote (art. 27 C.).

Délégation parlementaire

Organe d'information et d'*évaluation* des assemblées parlementaires. Elle peut être propre à chacune d'elles : la commission chargée des affaires européennes (art. 88-4 C.), ou leur être commune : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou la délégation au renseignement.

Délibération

Examen d'une question par une assemblée et décision le concluant.

1. Discussion d'un texte conclue par un vote. Avant le *vote sur l'ensemble* d'un *projet* ou d'une *proposition* de loi, il peut être demandé à l'assemblée de procéder à une seconde délibération pour revenir sur les dispositions déjà votées et donc acquises.

2. Avant de promulguer une loi, le *président de la République* peut demander au *Parlement* de procéder à une *nouvelle délibération* de celle-ci (art. 10 C.).

Démission

Acte par lequel un terme est apporté prématurément à l'exercice d'une fonction publique élective ou nominative.

1. Démission d'office. Sanction infligée par le *Conseil constitutionnel* à un parlementaire qui a méconnu le régime des *incompatibilités* ou dont le *compte de campagne* a été rejeté. V. *Déchéance*.

2. Démission du *gouvernement*. Sanction découlant de la mise en jeu de la responsabilité collective des ministres par l'Assemblée nationale (art. 50) ou, en pratique, à l'invitation du *président de la République*.

En outre, la *coutume* constitutionnelle veut qu'au lendemain d'élections nationales le gouvernement présente sa démission, afin de respecter la volonté exprimée par le souverain.

Démocratie

1. Idéalement : *régime* politique dans lequel le peuple dispose de la *souveraineté* : c'est, selon la formule de Lincoln, « le *gouvernement* du peuple, par le peuple et pour le peuple » (art. 2 C.).

Originairement : régime politique dans lequel le *pouvoir* appartient au peuple qui l'exerce directement et collectivement (la démocratie antique).

Au sens moderne : régime dans lequel la souveraineté appartient à l'universalité des citoyens ; caractérisé par les idées d'égalité juridique et de droits individuels.

2. Démocratie césarienne, populiste ou plébiscitaire : dénaturation de la démocratie en ce que le peuple, bien que titulaire de la souveraineté, s'en remet à une personne du soin de l'exercer. « La confiance vient d'en bas et l'autorité d'en haut » (Sieyès). Illustrée par le bonapartisme et, sous un certain rapport, par le gaullisme.

3. Démocratie directe : mode d'exercice de la souveraineté que le peuple exerce lui-même, sans intermédiaires, c'est-à-dire sans représentation.

4. Démocratie semi-directe : mode d'exercice de la souveraineté consistant en un partage entre les *représentants* du peuple et ce dernier (art. 3 C.).

5. Acception particulière chez J.-J. Rousseau : « Constitution où le *pouvoir exécutif* est joint au législatif » et où, par conséquent, le peuple « qui fait les lois les exécute » (*Contrat social*, liv. III, chap. IV).

Déontologie

Règle de comportement d'un parlementaire destinée à mettre fin à un conflit d'intérêts, soit l'interférence entre *l'intérêt général*, dont il est dépositaire, et un avantage découlant d'un intérêt particulier. Une déclaration d'intérêts est déposée auprès du déontologue de l'Assemblée nationale et appréciée en cas de manquement, en dernier ressort, par le *bureau* de celle-ci (décision du 6 avril 2011).

Départements ou régions d'outre-mer

Catégorie de *collectivités territoriales* de la *République*, créée en 1946, relevant du principe de l'assimilation législative, au motif que les *lois* et *règlements* y sont applicables de plein droit, sous bénéfice d'adaptation (art. 73 C.).

Les DOM sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion (les « quatre vieilles ») et Mayotte (art. 72-3 C.). La loi peut créer une collectivité se substituant à un département ou à une région d'outre-mer, ou mettant en place une assemblée délibérante unique. Elle est subordonnée au consentement des électeurs inscrits.

Ils peuvent se transformer en *collectivités d'outre-mer* (art. 72-4 C.).

Déport

Décision du juge renonçant à siéger lorsque son impartialité est en cause ; une partie peut demander sa récusation (art. 4 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel en matière de *question prioritaire de constitutionnalité*).

Dépouilles

Pratique attribuant au *parti* vainqueur les emplois publics dont les titulaires sont nommés par le président des États-Unis. C'est sous Andrew Jackson (1829-1837) que le système des dépouilles fut poussé à ses conséquences extrêmes, tous les postes fédéraux étant considérés comme vacants au changement de président. Aux protestations, le sénateur Marcy répliqua en 1832 : « Les dépouilles de l'ennemi appartiennent au vainqueur » *(To the victor the spoils !)*.

Député

Titre porté par les *représentants* du peuple élus au *suffrage universel direct*. Il apparaît, pour la première fois, avec la Constitution de l'an I (art. 8).

Dernier mot

Procédure du *bicamérisme* inégalitaire qui réserve à l'*Assemblée nationale* le pouvoir de statuer définitivement, à la demande du *gouvernement*, sur un texte législatif, en cas de désaccord avec le *Sénat* (art. 45 C.).

Despotisme

Gouvernement d'un souverain absolu, maître de ses sujets comme le père l'est de sa famille.

Désistement

V. *Scrutin majoritaire*.

Destitution

Action de retirer à un agent public sa qualité. Le *président de la République* peut être destitué par le *Parlement* constitué en *Haute Cour* « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son *mandat* » (art. 68 C.).

Désuétude

Inapplication d'un article, d'une loi, à l'origine de son abandon. Le droit constitutionnel l'ignore.

Dictature

Originairement, procédé extra-ordinaire de *gouvernement* à Rome consistant à conférer toute l'autorité, pour une période limitée, à un magistrat exceptionnel, appelé le dictateur, en vue de surmonter un péril imminent menaçant l'État. L'article 16 C. est la résurgence de la dictature à la romaine ; en un mot, dictature constitutionnelle ou de salut public.

La banalisation du terme à l'époque contemporaine est à l'origine d'une altération de son sens. La dictature procède d'une rupture de la légalité et tend à se pérenniser, à l'opposé de la dictature initiale qui se mobilisait pour sa sauvegarde.

Diète

Assemblée dans les pays germaniques et nordiques. Tire son nom du latin *dies* (« jour », en allemand : *Tag*) : réunion à jour fixe et, par extension, l'assemblée qui se réunit. Par exemple, le Bundestag en Allemagne.

Directive communautaire

Acte du Conseil et du *Parlement* européens (selon le principe de la codécision) visant à favoriser l'harmonisation des législations des États membres. À la différence des *règlements communautaires*, il incombe à ceux-ci de la transposer dans leur ordre interne, conformément à une « exigence constitutionnelle » (art. 88-1 C. : CC, 10 juin 2004, « Économie numérique »).

Directoire

V. *Régime directorial*.

Discussion générale

Phase de la *délibération* qui suit immédiatement la présentation du *rapport* de la *commission* et qui précède le passage à la discussion des *articles*. Comme son nom l'indique, elle porte sur l'ensemble du texte présenté, et tous les *groupes* peuvent y intervenir dans le cadre des décisions prises par la *conférence des présidents*.

Discrimination positive

« Discrimination réparatrice » (R. Cassin) : action publique dérogeant au principe d'égalité afin de corriger les différences de condition à caractère économique, social ou ethnique. Se dit « préférence territoriale », ou droit préférentiel, en *Nouvelle-Calédonie* et Polynésie française, et *affirmative action* aux États-Unis.

Dispositif

Ensemble des *normes* édictées par une *loi*, un *règlement* ou une décision juridictionnelle. Son caractère normatif le distingue de l'*exposé des motifs* qui le précède en expliquant les raisons de fait et de droit qui le justifient.

Disposition

Élément du *dispositif* normatif édicté par un texte. Son caractère unilatéral l'oppose à la stipulation, qui énonce un engagement contractuel (les stipulations d'un traité).

Disposition séparable

V. *Nouvelle délibération de la loi*.

Dissolution

Acte de gouvernement par lequel il est mis fin aux pouvoirs d'une assemblée avant le terme de son mandat. C'est une *prérogative* classique de l'*exécutif* en *régime parlementaire*, qui a présenté deux significations successives : la dissolution dite « royale » par laquelle le monarque renvoie une assemblée, et la dissolution dite « ministérielle » (Prévost-Paradol) par laquelle le gouvernement anticipe les élections pour confirmer ou ressaisir la majorité. Elle appartient au *président de la République* et elle est discrétionnaire (art. 12 C.).

Documents parlementaires

Textes mentionnés par le *Journal officiel* : il s'agit des *projets* et *propositions* de loi ou de *résolution*, des *rapports* des commissions, des *déclarations du gouvernement*.

Domaine de la loi et du règlement

Répartition des matières opérée de manière inédite en 1958 entre le *Parlement* (art. 34 C.) et le *gouvernement* (art. 37 C.) sous le contrôle du *Conseil constitutionnel* (art. 37 et 41 C.). Au terme d'une interprétation évolutive, la loi a recouvré son domaine traditionnel au point d'effacer la délimitation (CC, 30 juillet 1982, « Blocage des prix et revenus »).

Domaine réservé

Expression découlant d'une analyse présentée par Jacques Chaban-Delmas, en 1959, selon laquelle, au sein du *pouvoir exécutif*, certaines *compétences* relèveraient du seul *président de la République* (défense, diplomatie, relations avec l'Afrique francophone notamment), à l'opposé des autres laissées au *gouvernement*. Le régime présidentialiste s'inscrit en faux contre cette conception.

En période de *cohabitation* se décline en domaine partagé.

Droit à l'insurrection

V. *Résistance à l'oppression*.

Droit de grâce

Acte par lequel, à titre individuel, le *président de la République* modifie les conditions d'exécution d'une peine à laquelle une personne a été condamnée (art. 17 C., LC du 23 juillet 2008). Il peut consister dans la remise en tout ou partie de la condamnation. V. *Amnistie*.

Droit de vote

Pouvoir attribué aux citoyens de désigner les titulaires des fonctions publiques électives, ou d'exercer le pouvoir décisionnel à propos d'un texte qui leur est soumis par voie de *référendum*.

Ce droit, lié à l'*éligibilité* et à la nationalité (art. 3 C.), est étendu, cependant, aux citoyens de l'*Union européenne* résidant en France aux élections municipales (art. 88-3 C.) et européennes (art. 2-1 de la loi du 7 juillet 1977), au titre de la *citoyenneté européenne*.

Droit parlementaire

Au sens large, ensemble des règles applicables aux assemblées parlementaires. Au sens étroit, droit spécial des assemblées résultant de leur pouvoir d'auto-organisation, c'est-à-dire de la « loi intérieure » de chaque assemblée (Esmein).

Droits fondamentaux ou libertés fondamentales

Concept inhérent à l'*État de droit*, d'origine allemande, consacré par le *Conseil constitutionnel* (22 janvier 1990) et qui désigne les droits essentiels de l'individu garantis par la *Constitution* ou un *engagement international* (traité de Nice).

Se décline en « droits et libertés » (art. 61-1 C.) ou *libertés publiques* (art. 72 C.), selon la terminologie française.

Droits sociaux

Pléonasme par lequel on désigne, à partir du *Préambule* de la Constitution de 1946, comme « particulièrement nécessaires à notre temps » (des) « principes politiques, économiques et sociaux ». En complément à la Déclaration de 1789,

ces droits prennent en compte la logique démocratique, tant du point de vue politique (égalité des sexes, droit d'asile), social (droits des travailleurs, protection de la santé, repos et loisirs), qu'économique (nationalisations).

Cette catégorie de droits a valeur constitutionnelle (CC, 25 juillet 1979, « Droit de grève » ; 8 janvier 1991, 25 juillet 1989, « Liberté syndicale »).

Dualisme

Du point de vue structurel, correspond à la formation du *régime parlementaire* en Grande-Bretagne à la fin du xviii e siècle et, en France, à la monarchie de Juillet *(orléanisme)*, qui se caractérise, à la manière d'un « ménage à trois », par la coexistence d'un roi qui conserve des pouvoirs politiques personnels (« Le trône n'est pas un fauteuil vide ni une machine inerte », affirmait Guizot) et d'un *Parlement* devant lesquels le *gouvernement*, « lien vivant entre les pouvoirs » (Duvergier de Hauranne), était responsable. À cette double responsabilité a succédé l'unification du pouvoir et l'effacement du chef de l'État : c'est le régime parlementaire moniste. La Ve République a ressuscité un dualisme « technique » en attribuant au président irresponsable des pouvoirs propres dispensés de *contreseing* (art. 19 C.).

Dyarchie

Historiquement, *gouvernement* de deux magistrats ou de deux rois (Sparte). Par assimilation, terme utilisé aujourd'hui pour désigner l'exécutif bicéphale de la Ve République où le *président de la République* et le *Premier ministre* disposent l'un et l'autre de pouvoirs effectifs. Cette dyarchie est cependant imparfaite parce qu'elle est inégalitaire : « On ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien… Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu » (Ch. de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964).

Avec la *cohabitation* ouverte en 1986 et 1993, mais surtout en 1997, on devait assister à l'inversion de la dyarchie au profit du Premier ministre : « Ma fonction, c'est de gouverner » (L. Jospin).

Chapitre V

E

Élection

Mode de nomination des titulaires de certaines fonctions publiques. L'élection est un acte collectif dans lequel les volontés des électeurs, orientées dans le même sens, s'additionnent en vue de produire un effet de droit (M. Prélot). Techniquement, il s'agit d'un « acte-condition » (Duguit) qui déclenche l'application d'un statut établi par la loi ou la Constitution en faveur d'un individu ; les élus tiennent leur pouvoir de ce statut, non de l'élection elle-même, qui ne comporte de ce fait aucun rapport contractuel entre les électeurs et l'élu qu'ils ont nommé (v. *Mandat représentatif*).

Élection partielle

V. *Vacance*.

Électorat

Qualité juridique d'électeur.

1. Électorat-droit : effet attaché à la théorie de la *souveraineté populaire,* selon lequel la qualité d'électeur est inhérente à tout citoyen. Le *suffrage* universel en découle (v. Constitution de l'an I).

2. Électorat-fonction : en liaison avec la théorie de la *souveraineté nationale,* la qualité d'électeur est subordonnée à la vérification de son aptitude. D'où le

recours à des procédés de suffrage restreint (v. Constitution de 1791).

Éligibilité

Aptitude légale d'une personne à se porter candidate en vue d'une élection.

Élu amphibie

Dans le langage politique, désigne un député élu sénateur et *vice versa*. Il cesse d'appartenir à la première assemblée dont il était membre à partir du moment où son élection est définitive (art. LO 137 du Code électoral).

Empêchement

Obstacle qui ne permet pas au titulaire d'une fonction publique de l'exercer normalement ou à un électeur de participer à une consultation.

L'empêchement du *président de la République*, soumis à la demande du *gouvernement* à l'appréciation du *Conseil constitutionnel*, provoque la mise en place de l'*intérim* (art. 7 C.). De la même façon, celui-ci statue, s'agissant des candidats à l'élection présidentielle *(Ibid.)*.

Emplois ou fonctions publics

Places occupées selon des modalités diverses.

1. Emplois dits « à la décision du *gouvernement* » : ils sont pourvus en *Conseil des ministres* sous la signature du *président de la République* (ex. : préfet, recteur d'académie, directeur d'administration centrale : art. 13 C. et décret du 24 juillet 1985). Les nominations autant que les révocations revêtent un caractère discrétionnaire.

2. Pour certains emplois (art. 13, al. 5, 56 et 65 C.), le pouvoir de nomination

du président de la République et des présidents des assemblées s'exerce après *avis* des *commissions parlementaires* compétentes.

Engagement de responsabilité

Acte par lequel le *Premier ministre* fait savoir que le *gouvernement* démissionnera s'il n'obtient pas satisfaction sur la question débattue par l'Assemblée. Réglementé par la *Constitution* de 1958 qui limite cet engagement à deux hypothèses : approbation d'une déclaration de politique générale ou adoption d'un texte (art. 49 C.).

L'Assemblée met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une *motion de censure*.

Engagement international ou traité

Acte international, ou *convention*, auquel la France est partie ; plus particulièrement traité conclu avec un ou plusieurs autre(s) État(s), ou une organisation internationale et ratifié par le *président de la République* ; ou accord conclu entre les mêmes parties et approuvé par le *gouvernement* (en pratique le ministre des Affaires étrangères). Certaines catégories d'engagements ne peuvent être ratifiées ou approuvées qu'après que l'*autorisation* en a été donnée par une *loi* (art. 11, 53 et 88-5 C.). Les traités peuvent être déférés, avant leur ratification, au *Conseil constitutionnel*, au titre du *contrôle de contrariété* (art. 54 C.).

« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois » (art. 55 C.).

Entonnoir

Image désignant le processus législatif bicaméral selon lequel, après la première *lecture*, chaque assemblée ne délibère que sur les *dispositions* qui n'ont pas été adoptées conformes par l'autre et restent donc en discussion ; les dispositions nouvelles en sont exclues (art. 45 C.). V. *Navette*.

Erreur manifeste d’appréciation

Technique de *contrôle* empruntée à la jurisprudence administrative par le *Conseil constitutionnel,* bien qu’il ne dispose pas d’un « pouvoir général d’appréciation et de décision identique à celui du Parlement » (15 janvier 1975, « IVG ») et s’interdise en principe de contrôler l’opportunité des choix du législateur, se réserve cependant la possibilité de le faire exceptionnellement lorsque ces choix discrétionnaires sont, à l’évidence, déraisonnables.

État

Organisation politique et juridique de la *Nation* ou sa personnification. L’État est une personne morale caractérisée par la détention de prérogatives de puissance publique et par sa soumission aux sujétions correspondantes.

Sujet du droit international public caractérisé par un territoire, une population et l’existence d’un ordre juridique souverain (*souveraineté* de l’État).

État centralisé

Catégorie juridique d’État, dénommée aussi État simple ou unitaire, au sein duquel une seule volonté s’exprime, tant du point de vue de son agencement politique que de son ordonnancement juridique. La *décentralisation* et la *déconcentration* en constituent des modalités d’exercice.

État de droit

1. Soumission de l’État au droit. Notion définie par la doctrine allemande de la fin du xix e siècle en opposition à l’« État de police » caractérisé par le pouvoir discrétionnaire de l’administration. L’État de droit soumet son action sur les *citoyens* à des règles qui déterminent leurs droits et précisent les moyens qu’il est autorisé à utiliser. Ces règles limitent « la puissance de l’État en la subordonnant à l’ordre juridique qu’elles consacrent » (Carré de Malberg). V. *Gouvernement*

des juges. Raison d'État.

2. Le principe de légalité se rapproche de cette conception, mais sa portée est plus étroite en ce qu'il ne soumet pas la *loi* elle-même au respect des droits et libertés reconnus par la *Constitution* : en ce sens, l'institution d'un contrôle de conformité des lois, notamment au *Préambule* de la Constitution, a représenté un progrès considérable vers la réalisation de l'État de droit : la loi « n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » (CC, 23 août 1985).

3. Se traduit en *Rechtsstaat* et *Rule of Law.*

État de siège

Pouvoir de crise, défini par la loi du 9 août 1849 modifiée par celle du 3 avril 1878, en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. Il restreint l'exercice des libertés publiques et substitue l'autorité militaire à l'autorité civile, s'agissant du maintien de l'ordre et de la police. Il est décrété en *Conseil des ministres*. Cependant, sa *prorogation* au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le *Parlement* (art. 36 C.).

État d'urgence

Pouvoir de crise, découlant de la loi du 3 avril 1955 (rédaction de l'ordonnance du 15 avril 1960), en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou ayant le caractère de calamité publique. Il est décrété en *Conseil des ministres*. Sa *prorogation*, au-delà de douze jours, doit être autorisée par la *loi*. L'administration confiée à l'autorité civile, à l'opposé de l'*état de siège*, permet entre autres des assignations à résidence – en un mot, des internements administratifs. L'état d'urgence a été proclamé en liaison avec la guerre d'Algérie, en *Nouvelle-Calédonie* en 1985 et lors des émeutes urbaines en 2005.

État fédéral

Catégorie juridique d'État composé, dénommée aussi fédération, qui se présente sous la forme d'une union d'États, au sens du droit interne (à la différence de la

confédération), au sein de laquelle une nouvelle collectivité étatique se superpose à ces derniers. Il s'agit, en l'espèce, d'une technique d'intégration des *souverainetés* (en termes politiques, on parlera de supranationalité) qui repose sur une *constitution* et concilie l'unité et la diversité, à l'invitation de la devise des États-Unis : *E pluribus unum.* Autrement dit, le nouvel État se superpose aux États membres sans les absorber pour autant. Toutefois, l'évolution du fédéralisme l'entraîne sur la pente centralisatrice : l'« État uni » se profile outre-Atlantique, de même que l'Allemagne pratique le fédéralisme unitaire *(unitarische Bundesstaat)*.

État français

Dénomination de l'« autorité de fait », dite gouvernement de Vichy, entre 1940 et 1944. Au nom de la Révolution nationale, elle bafoua les principes républicains et l'*État de droit*. L'ordonnance du 9 août 1944 a frappé ses actes d'inexistence.

États généraux

1. Institution pseudoreprésentative de l'ancienne France, qui reposait sur la distinction sociale entre les ordres et ne bénéficiait pas de la périodicité. Réunis pour la dernière fois, le 5 mai 1789, ils se transformèrent, à l'initiative du tiers état, en Assemblée nationale, le 17 juin, et en Assemblée nationale constituante, le 9 juillet 1789.

2. Dénomination du Parlement bicaméral des Pays-Bas.

Étude d'impact

Documents joints aux *projets de loi* qui définissent leurs objectifs et évaluent leurs conséquences (LO du 15 avril 2009).

Évaluation

Appréciation des moyens au regard des résultats qui mesurent l'efficacité de la dépense publique et plus généralement de la gestion de l'État : « Le *Parlement* évalue les politiques publiques » (art. 24 C.).

Exception

1. D'inconstitutionnalité : incident de *procédure* dans le cadre d'un procès à l'occasion duquel un justiciable met en cause la conformité d'une *loi* à la *Constitution*. Le juge saisi au fond est appelé à statuer lui-même en vertu du principe : le juge de l'action est le juge de l'exception (États-Unis), à la différence de la *question* préjudicielle dont il renvoie l'examen à la *Cour constitutionnelle* en Italie et en Allemagne. V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

2. D'inconventionnalité : incident de procédure, au cours d'un litige, mettant en cause la conformité d'une loi à un traité.

3. D'irrecevabilité : incident de procédure dont l'objet est de faire reconnaître qu'un *projet* ou une *proposition* est contraire à la Constitution. Soulevée avant la *discussion générale*, son adoption a pour effet d'entraîner le rejet du texte proposé (art. 44 du règlement du Sénat). V. *Motion de rejet préalable*.

Exécution des lois

Compétence du *Premier ministre* (art. 21 C.), consistant à mettre en œuvre la *loi*, à la faveur de *décrets* d'application ou décrets dérivés qui en explicitent le sens. Le décret est « le coadjuteur de la loi » (Maurice Hauriou).

Expérimentation

Par dérogation au principe d'égalité, la *loi* et le *règlement* peuvent y recourir « pour un objet et une durée limités » (art. 37-1 C.). Dans l'exercice de leurs *compétences*, les *collectivités territoriales* le peuvent également, en dehors des « conditions essentielles d'exercice d'une *liberté publique* ou d'un droit constitutionnellement garanti » (art. 72 C.).

Explications de vote

Phase de la *procédure* qui intervient avant le *vote* d'un texte législatif, sur l'approbation d'une *déclaration* de politique générale ou sur une *motion de censure*, ou encore sur les propositions de la *conférence des présidents*.

Exposé des motifs

Partie d'un *projet* ou d'une *proposition* qui présente les raisons expliquant cette initiative dont la partie normative est constituée par le *dispositif*, divisé en *articles*.

Chapitre VI

F

Fascisme

Au sens propre, mouvement politique dirigé par Mussolini qui supprima le *régime parlementaire* en Italie après la Première Guerre mondiale et institua un État de type autoritaire et corporatiste fondé sur un *parti* unique.

Plus généralement, idéologie autoritaire, violente et populiste (ce qui la distingue des traditionalismes réactionnaires). « Le fascisme, c'est le mépris » (A. Camus).

Fédération

V. *État fédéral*.

Filibustering

Abus des ressources de la procédure, notamment du droit de *parole*, pratiqué au *Congrès* des États-Unis pour faire durer un *débat* et tenter d'en empêcher la conclusion. Ce type d'obstruction, dont le nom vient de flibustier, se rencontre dans toutes les assemblées.

Filtres

V. *Question prioritaire de constitutionnalité*.

Fonds spéciaux

Terme pudique par lequel on désigne les fonds secrets mis à la disposition du *Premier ministre*. Conformément à la *raison d'État*, ils ne donnent lieu ni à discussion parlementaire ni à *contrôle* juridictionnel. Ils sont désormais limités aux seules opérations de défense nationale (loi du 6 août 2002).

Français

Langue de la *République* (art. 2 C.). Cependant, « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France » (art. 75-1 C.).

Chapitre VII

G

Garde des Sceaux

Dénomination accolée, en France, à celle de *ministre* de la Justice (art. 65 C.). Les sceaux, autrement dit les cachets officiels ou marques symboliques de l'État. Il préside le *Tribunal des conflits*, mais en pratique n'y siège que pour « vider » le conflit en cas de partage (1873, « Blanco »).

Les services du garde portent le nom de chancellerie en souvenir du *chancelier* de l'ancienne France.

Gerrymandering

Découpage arbitraire d'une *circonscription* électorale, sans rapport avec la géographie et destiné à favoriser outrageusement un parti. Vient d'un jeu de mots sur le nom d'Elbridge Gerry, gouverneur en 1812 du Massachusetts, où un district évoquait la forme tourmentée d'une salamandre *(salamander)*.

Gouvernement

1. Dans une acception extensive, désigne le *régime* politique d'un État : « La forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision » (art. 89 *in fine* C.).

2. Au sens matériel, désigne l'exercice du pouvoir décisionnel ou la conduite de la *Nation* : « Le gouvernement de la *République* est confié à un empereur »

(sénatus-consulte du 28 floréal an XII). On peut en rapprocher la mission attribuée à l'organe gouvernemental : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (art. 20 C.).

3. Au sens organique, désigne, dans les *régimes parlementaires,* l'organe collégial formé par les *ministres* et les *secrétaires d'État* sous la direction du *Premier ministre* : « Le gouvernement… est responsable devant le *Parlement* » (art. 20, al. 3 C.). Dans cette acception, le *chef de l'État* ne fait pas partie du gouvernement, bien qu'il préside le *Conseil des ministres* : de façon topique, Benjamin Constant distinguait le « pouvoir ministériel » et le « pouvoir royal » ; Prévost-Paradol, l'« élément mobile » et l'« élément fixe » de l'exécutif. V. *Emplois et fonctions publics.*

Gouvernement de coalition

Par opposition au gouvernement homogène, gouvernement formé des représentants de plusieurs formations politiques (le tripartisme ou la troisième force sous la IV^{e} République).

Grande coalition ou petite coalition : en Allemagne, selon que les chrétiens-démocrates (CDU-CSU) et les sociaux-démocrates (SPD) se partagent les responsabilités (gouvernement Merkel, 2005), ou selon la pratique observée que l'un d'entre eux s'associe aux libéraux (FDP) ou aux Verts.

Gouvernement de la défense nationale

Régime provisoire mis en place, à la chute du Second Empire, en 1870-1871, et dirigé par le général Trochu. Gouvernement de la « défection nationale », par ironie.

Gouvernement des juges

Formule d'Édouard Lambert désignant la prééminence *de facto* de la juridiction contrôlant la *constitutionnalité* de la *loi,* par rapport au législateur.

Ce « sur-pouvoir » (R. de Lacharrière) a été incarné par la *Cour suprême* des États-Unis dans le premier tiers du xx e siècle. En France, le *Conseil constitutionnel* a affirmé ne pas posséder « un pouvoir d'appréciation et de décision identique à celui du *Parlement* » (15 janvier 1975, « IVG »). Lorsqu'il constate qu'une disposition de la loi déroge à une *norme* de valeur constitutionnelle, il exerce un contrôle de *compétence*, à la manière d'un « aiguilleur » qui indique que la voie suivie n'était pas correcte : le législateur ordinaire a donc excédé sa compétence en empiétant sur celle du *pouvoir constituant*. Aussi bien celui-ci a-t-il toujours le dernier mot lorsqu'il décide, en une sorte de *lit de justice* (G. Vedel), de surmonter la censure du Conseil constitutionnel en révisant la Constitution.

Grévy (constitution)

Formule de Marcel Prélot désignant l'interprétation des lois constitutionnelles de 1875 par le successeur à l'Élysée du maréchal de Mac-Mahon : dans son message aux chambres du 6 février 1879, Jules Grévy affirma qu'il n'entrerait jamais en conflit avec leur volonté, scellant ainsi l'abdication du *pouvoir exécutif* devant la *souveraineté parlementaire*.

Grands électeurs

Nom couramment donné aux membres des *collèges* qui élisent les sénateurs et qui sont eux-mêmes des élus (*députés*, conseillers régionaux, conseillers généraux et délégués des conseils municipaux).

Aux États-Unis, collège électoral du président et du vice-président (XII^{e} amendement de 1804).

Groupes parlementaires

Formations intérieures d'une assemblée réunissant les membres de celle-ci par affinités politiques. Reconnus en 1910 par le *règlement* de la Chambre des députés pour les nominations aux *commissions permanentes*, les groupes, qui

correspondent généralement à un *parti politique,* constituent un rouage essentiel du fonctionnement des assemblées. Les conditions de leur création, notamment l'effectif minimum requis, sont fixées par le règlement qui reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'*opposition* et *minoritaires* au sein de la *majorité* (art. 51-1 C).

Guillotine

Nom familièrement donné aux *allocations of time orders,* c'est-à-dire aux *motions* par lesquelles la Chambre des communes décide, à la demande du *gouvernement,* d'enfermer la discussion d'un *projet* de loi dans un délai limité, en fixant la date à laquelle la *commission* doit présenter son rapport, le nombre de jours attribués aux différentes phases de la procédure législative, le temps consacré aux différentes parties du texte.

Chapitre VIII

H

Habeas corpus

Garantie contre l'arrestation ou l'internement arbitraire établie par l' *act* d'Habeas corpus de 1679 : toute personne emprisonnée peut faire saisir un juge qui ordonne sa comparution, apprécie la légalité de la détention et ordonne éventuellement sa libération. « Le boulevard des libertés anglaises. »

Habilitation

1. Procédure de substitution par laquelle le *Parlement* se dessaisit momentanément d'une *compétence* au bénéfice de l'exécutif. Pour l'exécution de son programme, une *loi* dite d'habilitation confère au *gouvernement* la possibilité d'agir par voie d'*ordonnances* en lieu et place de la loi pendant un certain délai. En outre, une loi dite de *ratification* doit être déposée. Les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de manière expresse (art. 38 C., LC du 23 juillet 2008).

2. Exceptionnellement, une habilitation peut être accordée par la *Constitution* elle-même (art. 47 et 47-1 C. en matière budgétaire et de financement de la Sécurité sociale ; art. 74-1 C. s'agissant de l'actualisation du droit applicable dans les *collectivités d'outre-mer* et en *Nouvelle-Calédonie* ; art. 92 C., au moment de l'installation des pouvoirs publics) ; par le peuple (art. 2 de la *loi référendaire* du 13 avril 1962 autorisant le chef de l'État à arrêter par voie d'ordonnances toutes mesures relatives à l'application des accords d'Évian concernant l'Algérie).

Haut-commissaire

Dénomination traditionnelle du représentant de l'*État* en *Nouvelle-Calédonie*, Polynésie française et îles Wallis-et-Futuna.

Haute Cour

Réunion du *Parlement* en vue de se prononcer sur la *destitution* du *président de la République* (art. 68 C. : LC du 23 février 2007).

Haute Cour de justice

Juridiction politique composée de *députés* et de sénateurs, compétente jusqu'à la LC du 23 février 2007 pour juger le *président de la République* pour *haute trahison*. Sous la III^{e} République, le Sénat érigé en Cour de justice jugeait le président de la République et les *ministres* (Malvy en 1918) ainsi que les auteurs d'attentats contre la sûreté de l'État (Déroulède en 1899, Cachin en 1923).

Haute trahison

Incrimination traditionnelle justifiant la mise en accusation du chef de l'État, dont les éléments constitutifs ainsi que la peine qui la sanctionne étaient déterminés par la *Haute Cour de justice* : « On est à la fois juge et législateur » (V. Hugo).

Hérédité

Mode de dévolution du pouvoir dans une monarchie résultant de la transposition des règles successorales applicables entre particuliers : « Le mort saisit le vif et le roi ne meurt jamais » (Bossuet).

Hiérarchie des normes

À l'image de la relation existant entre les *pouvoirs publics,* qui découle de leur degré d'intimité avec la *souveraineté,* la force juridique des règles qu'ils édictent correspond à l'image suggérée par Kelsen : « L'ordre juridique (est) une pyramide formée d'un certain nombre d'étages ou couches de normes juridiques », au sommet de laquelle se trouve la *Constitution* qui fixe les règles d'édiction de la *loi*, laquelle s'impose à son tour au *règlement*.

Le lien de dépendance qui en résulte est sanctionné par un contrôle de la *loi* confié au juge constitutionnel (art. 61 et 61-1 C.) et du *règlement* confié au juge administratif.

Chapitre IX

I

Identité constitutionnelle de la France

Limite apportée à l'exigence constitutionnelle de transposition d'une *directive communautaire* par le *Conseil constitutionnel* (27 juillet 2006). Pour l'essentiel, son respect vise l'*indivisibilité* et la *laïcité* de la *République*.

Immunités parlementaires

Protection fonctionnelle et personnelle tendant à assurer le libre exercice du *mandat* (art. 26 C.) :

1. Quant à son indépendance : le parlementaire bénéficie d'une *irresponsabilité* absolue et perpétuelle à raison des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.

2. À l'encontre des empêchements qui pourraient atteindre le parlementaire à travers sa personne : il bénéficie à ce titre d'une *inviolabilité* relative à l'égard des mesures restrictives ou privatives de liberté motivées par des actes étrangers à l'accomplissement du mandat.

Impeachment

Procédure judiciaire de mise en accusation par laquelle la Chambre des Communes renvoyait pour jugement devant les lords ; utilisée à l'encontre des ministres avant que ne s'établisse leur *responsabilité* devant le Parlement dont

elle a servi à affirmer la primauté politique à la fin du xvii e siècle.

Transposée dans la *Constitution* américaine de 1787, où la mise en accusation visant le président et tous les fonctionnaires civils (y compris les juges) est prononcée par la Chambre des représentants qui renvoie pour jugement devant le *Sénat*. Cette procédure y a conservé un caractère politico-judiciaire équivoque. Le procès intenté à Bill Clinton, à raison de comportements privés, a abouti à son acquittement, en février 1999.

Inamovibilité

Situation de « qui ne peut être ôté d'un poste » *(Littré)*.

1. Inamovibilité des magistrats du siège. Au titre des garanties dont peut se prévaloir la magistrature assise, à l'opposé de la magistrature debout (ministère public), une mutation, fût-ce à la faveur d'une promotion, est traditionnellement subordonnée au consentement de l'intéressé (art. 64 C.). Les professeurs d'université en bénéficient également (art. 4 du *décret* du 6 juin 1984).

2. Sénateurs inamovibles. En vertu de l'*article* 6 de la LC du 24 février 1875, le *Sénat* de la III[e] République se composait de 300 membres, dont 75 désignés par l'Assemblée nationale (assemblée constituante et législative élue en 1871), soustraits à renouvellement. La *révision* opérée le 14 août 1884 ayant déconstitutionnalisé ledit article, une *loi* du 9 décembre 1884 a supprimé ces sénateurs à vie par voie d'extinction.

Incapacité

Privation de l'exercice des droits civils et civiques, en raison soit de son sexe (la femme avant la loi de 1938 et l'ordonnance du 21 avril 1944), de sa nationalité (l'étranger), de son âge (le mineur) ou de ses facultés mentales (le majeur en tutelle, entre autres).

Incompatibilités

Restrictions apportées au cumul de certaines activités publiques ou privées avec le *mandat parlementaire*. Traditionnellement instituées pour préserver l'indépendance de l'élu (cas des fonctionnaires ou des entreprises dépendant de l'État), elles ont été étendues en 1958 aux fonctions gouvernementales, mais dans l'intérêt de celles-ci (art. 23 C.) et, depuis 1985, au nombre de mandats locaux détenus (art. LO 141 du Code électoral).

C'est le *bureau* de l'assemblée qui l'apprécie, le *Conseil constitutionnel* statuant en appel (art. LO 151 du Code électoral). La sanction en est la *démission* d'office.

Incompétence négative

V. *Réserve de la loi*.

Indemnité parlementaire

Somme versée par le budget aux parlementaires, depuis 1848 en France, pour les indemniser de leurs frais de mandat, puis, dans le souci de favoriser un recrutement démocratique, afin de compenser la perte éventuelle de leur revenu professionnel. À l'indemnité principale, calculée sur la moyenne des traitements les plus élevés de la fonction publique, s'ajoutent des indemnités de fonction et de secrétariat, ainsi que certaines facilités matérielles.

L'indemnité est fiscalisée, selon le régime de droit commun (art. 46 de la loi de finances rectificative pour 1992 du 31 décembre 1992).

Indivisibilité de la République

Principe qui affirme l'unité de la *République* (art. 1er C.), conformément à la tradition jacobine. « La *Constitution* ne connaît que le *peuple français*, composé de tous les *citoyens* français sans distinction d'origine, de race ou de religion » (CC, 9 mai 1991). S'oppose au « communautarisme ».

Inéligibilité

Obstacle mis à l'élection et donc à la candidature. Elle est soit absolue (conditions de nationalité et d'âge, *incapacité*, ou certaines condamnations pénales), soit relative : pour les élections locales (condition de domicile ou d'inscription sur la liste électorale de la commune ou du département) ou, pendant un certain délai, en raison de l'exercice de certaines fonctions publiques d'autorité dans le ressort de la *circonscription* (art. LO 131 du Code électoral). Elle est prononcée à titre de sanction par le *Conseil constitutionnel*. V. *Déchéance*.

Initiative populaire

Procédé de *démocratie* semi-directe par lequel des *citoyens* ont la possibilité de proposer des textes de *loi* à leurs *représentants* ou à la collectivité tout entière. L'initiative a cours, entre autres, en Suisse et aux États-Unis au niveau des États.

Un *référendum* d'initiative populaire au plan communal et national (1/5 des parlementaires soutenus par 1/10 des *électeurs* : art. 11 C.) peut être organisé en France.

Initiative formulée et initiative non formulée. Des citoyens appelés les « initiants » adressent aux élus ou soumettent à leurs concitoyens un texte entièrement rédigé, au premier cas, ou se bornent à formuler les grands principes qui devraient l'inspirer, au second cas.

Injonction

Ordre donné par un *pouvoir public* à un autre d'agir ou de s'abstenir. Révélateur du *régime d'assemblée*, l'injonction adressée à l'exécutif par le *Parlement* (par exemple exigence du dépôt d'un projet de loi ou d'un rapport) est censurée par le *Conseil constitutionnel* (21 décembre 1966), motif pris de ce qu'elle méconnaît les pouvoirs de détermination de la politique de la Nation et d'initiative législative attribués au *gouvernement* (art. 20 et 39 C.). Les *résolutions* contenant des injonctions au gouvernement sont irrecevables (art. 34-1 C.). Dans le même

ordre d'idées, le *pouvoir exécutif* et le Parlement ne peuvent adresser des injonctions aux juridictions (CC, 22 juillet 1980).

Intérêt général

Équivalent rationaliste et laïcisé de la formule théologique du bien commun, ainsi déplacé « de Dieu à l'État » (J.-J. Chevallier), cette notion centrale du droit public français est au fondement de la *légitimité* de l'*État*, car elle découle de la volonté générale dont la *loi* est l'expression (J.-J. Rousseau). L'intérêt général n'est pas l'addition des intérêts particuliers (conception libérale), mais caractérise l'objet de l'action de l'État à laquelle sont associées les notions de *service public*, de *prérogatives* de puissance publique et d'utilité publique ; il justifie, dans la jurisprudence constitutionnelle, les restrictions apportées aux droits des particuliers ou la régularité d'une *validation législative*. V. *Déontologie*.

Intérim

L'« entre-temps » *(Littré)*. Solution provisoire adoptée, en vue de favoriser la continuité d'une fonction publique nominative, lorsque son titulaire est absent.

1. Intérim du *président de la République* : en cas de *vacance* ou d'*empêchement* de celui-ci, l'intérim est assuré par le président du *Sénat* ou, à défaut, par le *gouvernement* jusqu'à l'élection d'un nouveau président (art. 7, al. 4 C.). L'intérimaire dispose des pouvoirs présidentiels (y compris le recours à l'art. 16 C.), mais il ne peut être fait application des articles 11, 12, 49, 50 et 89 C.

2. Intérim du *Premier ministre* : la *tradition républicaine* voulait que le *garde des Sceaux* l'assumât. Après 1981, c'est l'ordre de présentation des *ministres*, résultant du décret de nomination du gouvernement, qui en détermine le titulaire, lequel est investi de la plénitude des compétences attachées à la fonction (CC, 29 décembre 1989).

Interpellation

Mise en demeure adressée au *gouvernement* l'invitant à s'expliquer sur l'exercice de son autorité. Avant 1958, le débat était conclu par le vote d'un *ordre du jour.* Sous la V^e^ République, l'interpellation est liée au dépôt d'une *motion de censure* et met donc nécessairement et explicitement en cause la responsabilité du gouvernement.

Interprétation

Opération consistant à expliciter le sens d'un texte. En principe réservée aux *dispositions* obscures, elle est dite doctrinale ou scientifique quand elle émane des commentateurs, et authentique quand elle résulte de la décision des autorités investies du pouvoir d'appliquer le texte (ex. : LC du 23 février 2007 relative à l'article 77 C.).

Intersession

Période de l'année comprise entre les *sessions* et durant laquelle le *Parlement* ne se réunit pas en *séance* plénière.

Invalidation

Annulation d'une élection. La tradition voulait, avant 1958, que chaque assemblée parlementaire fût juge de la régularité de l'élection de ses membres, selon la procédure de la *vérification des pouvoirs.* L'invalidation discutable de 11 députés poujadistes en 1956, remplacés sur-le-champ par leurs adversaires malheureux devant le suffrage universel, a incité à transférer le *contentieux électoral* au *Conseil constitutionnel* (art. 59 C.).

Investiture

1. Vote de confiance auquel était subordonnée la nomination du *gouvernement* par le *président de la République* (art. 45 de la Constitution de 1946). À l'opposé, depuis 1958, le gouvernement procède du chef de l'État seul (art. 8 C.). Du reste

et de façon topique, sa formation intervient parfois en période d'*intersession* parlementaire.

2. Investiture politique : décision d'un *parti* désignant son ou ses candidat(s) en vue d'une élection.

Inviolabilité

1. Protection de la personne du parlementaire destinée à éviter tout empêchement, direct ou indirect, à l'exercice du *mandat*. Cette *immunité* n'est pas synonyme d'*irresponsabilité*, mais diffère seulement l'application du droit commun, dans les conditions fixées par la *Constitution*. Depuis la *révision* du 4 août 1995, les poursuites sont possibles à tout moment, mais l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté doit être autorisée par le *bureau* de son assemblée, sauf en cas de flagrant délit ou de condamnation définitive (art. 26 C.).

2. Condition du monarque à la personne duquel s'identifie l'État.

Irrecevabilité

Incident de *procédure* par lequel il est mis obstacle à la discussion au fond, voire au dépôt, d'un texte. Les principales irrecevabilités législatives sont celles de l'article 40 C. (réduction des ressources publiques ou aggravation d'une charge publique) et de l'article 41 C. (texte ne relevant pas du *domaine de la loi*), ainsi que de l'article 34-1 C. pour les *résolutions* (mise en cause de la *responsabilité du gouvernement* ou *injonction*). V. *Exception* d'irrecevabilité.

Irresponsabilité

Condition d'une personne dont certains actes ne sont pas susceptibles d'engager la responsabilité.

1. Irresponsabilité parlementaire : traditionnellement, les actes de la fonction parlementaire sont couverts par cette *immunité* particulière (art. 26, al. 1er C.).

2. Irresponsabilité présidentielle : le *chef de l'État* ne peut être mis en cause pour les « actes accomplis en cette qualité » (art. 67 C., LC du 23 février 2007). Toutefois, le principe cède « en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat » (art. 68 C.) ou de commission des crimes les plus graves touchant la communauté internationale (crime de génocide, contre l'humanité) (art. 53-2 C.). L'irresponsabilité a pour corollaire le *contreseing* ministériel et la protection pénale du président (délit d'offense : art. 26 de la loi du 29 juillet 1881).

Chapitre X

J-K

Journal officiel

Publication officielle de la *République*, qui en résume la vie juridique, depuis 1881. Son insertion détermine l'entrée en vigueur des *lois* et des actes administratifs (art. 1er du Code civil, ordonnance du 20 février 2004) et donne valeur authentique aux comptes rendus des délibérations des assemblées. Il comprend plusieurs éditions : Lois et décrets ; Débats parlementaires (art. 33 C.) ; Questions écrites et réponses des ministres.

Jours de séance

Dans le cadre de la *session ordinaire*, le nombre en est limité à 120 (art. 28 C.).

Jurisprudence

Le droit vivant. Solution généralement donnée par les tribunaux à une question de droit (J. Carbonnier). En matière constitutionnelle, l'autorité des décisions du *Conseil constitutionnel*, qui « s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles » (art. 62 C.), s'attache « non seulement à leur *dispositif*, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même » (CC, 16 janvier 1962). Bien qu'elle ne soit pas, en principe, une source du droit au sens strict, la jurisprudence constitutionnelle s'en rapproche en pratique, dans la mesure où le souci d'en affirmer la cohérence aux yeux des destinataires de ses décisions incite le Conseil à en maintenir la continuité.

Kangourou

Prérogative du *Speaker* de la Chambre des communes, en vertu de laquelle il peut sélectionner les *amendements*, en écartant certains d'entre eux qui ne sont pas appelés.

Knesset

Parlement monocaméral de l'État d'Israël.

Chapitre XI

L

Laïcité

Principe de neutralité de l'*État* à l'égard des convictions philosophiques ou religieuses (art. 1er C. : « La France est une *République*… laïque »). « L'État n'est ni religieux ni antireligieux. Il est areligieux » (A. Briand). La *loi* du 28 mars 1882 rend l'enseignement primaire obligatoire et laïque ; celle du 15 mars 2004 réglemente dans les écoles et les lycées le port d'insignes ou de vêtements révélateurs d'une appartenance religieuse. La loi du 9 décembre 1905 porte séparation des Églises et de l'État : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte » (art. 2), mais le concordat de 1801 (accord conclu avec le Saint-Siège) est demeuré en vigueur dans les départements d'Alsace et de Moselle lorsqu'ils ont été recouvrés par la France, en 1918. La laïcité se différencie, au surplus, du « laïcisme » qui implique un parti pris d'hostilité de l'État.

Länder

V. *Collectivités territoriales*.

Landsgemeinde

Assemblée du peuple cantonal tout entier à Appenzell, Glaris et Unterwald, en Suisse, en guise d'illustration de la *démocratie directe*.

Lecture

Délibération d'un texte par une assemblée. La première lecture porte sur l'ensemble du texte dont elle est saisie ; au cours des lectures suivantes, elle ne délibère que des dispositions qui n'ont pas fait l'objet d'une décision conforme de la part de l'autre assemblée dans le cadre de la *navette*.

Légalité républicaine

L'*État de droit* en France. L'ordonnance du 9 août 1944 a rétabli la légalité républicaine à la Libération et frappé de nullité tous les actes du *gouvernement* de l'*État français*, en dehors de ceux « qui n'eussent pas été désavoués par le *régime* républicain ». Les *pouvoirs de crise* ont pour finalité de sauvegarder ladite légalité, en tant que de besoin.

Législature

1. Durée du mandat d'une assemblée politique : « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection » (art. LO 121 du Code électoral). Le début d'une nouvelle législature provoque un changement de *gouvernement*.

2. Gouvernement de législature. Dans le cadre du parlementarisme majoritaire, gouvernement dont la durée coïncide avec celle de l'assemblée, à l'image de la Grande-Bretagne.

Légitimité

1. Anciennement, désignait « la dynastie qui règne en vertu d'un droit traditionnel, par opposition aux princes qui règnent par les *coups d'État* ou par la volonté populaire » *(Littré)*. En ce sens, le concept de légitimité, d'essence monarchique, s'opposait à la *légalité républicaine*, fondée sur la loi, expression de la volonté générale.

2. Réapparu dans le vocabulaire contemporain, par opposition à la légalité formelle dont se prévalait en 1940 le régime de Vichy, pour désigner la qualité des autorités de la France libre, le concept de légitimité ne concerne plus seulement la dévolution du *pouvoir* opérée selon le principe désormais incontestable qu'est le *suffrage* universel (sous ce rapport, la légitimité coïncide avec la légalité), il s'attache aussi à la manière dont le pouvoir est exercé et désigne soit la qualité du *pouvoir* exercé en accord avec la volonté populaire et conformément à la justice (il se rapproche alors de la notion de consensus), soit la capacité du pouvoir à assumer ses responsabilités essentielles, l'indépendance du pays et la sécurité des citoyens (il se rapproche alors de l'effectivité du pouvoir).

Lettre rectificative

Modalité de l'initiative gouvernementale modifiant un *projet* de *loi* déjà déposé et, comme lui, imprimée et distribuée sous forme de *document parlementaire*, ce qui la distingue d'un *amendement* (CC, 28 décembre 1990).

Levée d'immunité parlementaire

Décision d'une assemblée (de son bureau depuis la *révision* du 4 août 1995) suspendant l'*inviolabilité* qui protège ses membres, en autorisant l'arrestation ou toute autre mesure privative ou restrictive de liberté de l'un d'entre eux (art. 26 C.).

Libertés publiques

Droits reconnus par la *Constitution,* la *loi* ou un *engagement international* (Convention européenne des droits de l'homme de 1950) et protégés par le juge (art. 61-1 C.). Selon qu'elle concerne la personne ou le citoyen, on distingue entre la liberté-autonomie ou liberté physique (« la jouissance paisible de l'indépendance privée », pour Benjamin Constant) et la liberté-participation ou liberté politique, les « droits de cité » d'après la formule de la Constitution de l'an VIII.

Symboles de l'*État de droit*, les libertés publiques forment, par ailleurs, un

élément constitutif de la *Constitution*. Pour le doyen Maurice Hauriou, tout État dispose simultanément de deux constitutions : la « constitution sociale », définissant le statut des citoyens, et la « constitution politique », fixant celui des gouvernants. V. *Droits fondamentaux*.

Liberum veto

Droit reconnu à tout membre de la *Diète*, en Pologne, jusqu'au xviii e siècle, d'empêcher une décision, fût-elle soutenue par tous les autres.

Liste électorale

Fichier alphabétique des électeurs dressé dans le cadre de la commune, sauf à Paris, Lyon et Marseille où il est établi au niveau des arrondissements (art. L. 17 du Code électoral). La liste est unique, valable pour les *élections* nationales et locales et les *référendums*. Elle est permanente et révisable annuellement. En principe obligatoire, l'inscription est laissée à l'appréciation du *citoyen*, à l'exception de celui qui atteint l'âge de 18 ans (art. L. 11-1) ; elle est recueillie en mairie. La liste électorale sert de référence pour le *tirage au sort* des jurés de cour d'assises (art. L. 261 du Code de procédure pénale).

Liste de confiance ou de notabilités

Procédure imaginée par la Constitution de l'an VIII, par laquelle les *citoyens* proposent au choix du *gouvernement* ceux d'entre eux qu'ils croient les plus propres à gérer les affaires publiques (art. 7). Les listes étaient dressées dans le cadre de la commune, du département et de la nation ; les citoyens élisaient un dixième d'entre eux à chacune des étapes. Il s'agissait d'une « façade de suffrage universel » (J.-J. Chevallier).

Lit de justice

Institution de l'Ancien Régime, en vertu de laquelle les *pouvoirs* des cours de

justice n'étant qu'une délégation du souverain, le roi se rendait au Parlement (juridiction suprême) pour y faire enregistrer les édits auxquels celui-ci résistait. Par analogie, intervention du *pouvoir constituant* (G. Vedel) pour surmonter une décision du *Conseil constitutionnel* (13 août 1993, « Maîtrise de l'immigration » et art. 53-1 C., LC du 25 novembre 1993 ; 18 novembre 1982, « Quotas féminins » et art. 3 et 4 C., LC du 8 juillet 1999 ; 15 mars 1999, « Nouvelle-Calédonie » et art. 77 C., LC du 23 février 2007).

Loi

1. La loi est l'acte délibéré par le *Parlement* et promulgué par le *président de la République*. Cette définition formelle a été, en partie, complétée par l'énumération des matières réservées à la loi par l'article 34 C. et par la délimitation du *domaine* résultant de cette énumération. Toutefois, la *jurisprudence* comme la pratique ont étendu bien au-delà les sources de la *compétence* législative : « Est loi ce qui est voté par le Parlement » (Jean Foyer). Les *textes de forme législative* (art. 37 C.) restent des lois, avec la valeur qui découle de leur rang dans la *hiérarchie des normes,* tant qu'ils n'ont pas fait l'objet d'un éventuel *déclassement*.

2. À côté de la loi normative, il existe des lois d'*autorisation,* notamment pour la *ratification* de certains traités *(* art. 53 C). V. *Engagement international*.

3. La loi peut comporter, « pour un objet et une durée limités », des *dispositions* à caractère expérimental (art. 37-1 C.).

4. « Petites lois ». Dénomination donnée au *projet,* ou à la *proposition*, de loi, voté par une assemblée avant la transmission à la seconde.

Loi-cadre

Technique législative utilisée à la fin de la IV^{e} République, selon laquelle la loi énonce les objectifs ou les principes que le *gouvernement* est invité à mettre en œuvre par *décrets*. Ceux-ci, qui peuvent modifier des *dispositions* législatives, deviennent exécutoires après avoir été soumis au Parlement suivant des modalités variables. Ex. : la loi-cadre Defferre du 23 juin 1956 sur l'évolution des

territoires d'outre-mer.

Loi constitutionnelle

1. Loi qui établit la *Constitution* au titre du *pouvoir constituant* originaire.

2. Loi adoptée selon la *procédure* spéciale prévue par la Constitution pour sa *révision* au titre du pouvoir constituant dérivé. Exceptionnellement, une telle loi peut être étrangère à l'objet de la Constitution : par exemple la loi du 10 août 1926 complétant la LC du 25 février 1875, qui consacrait l'autonomie de la caisse d'amortissement de la dette publique.

3. Appelée aussi « sénatus-consulte » en souvenir de Rome. Sous les *régimes* consulaire et impérial, ladite loi était adoptée par le *Sénat* (28 floréal an XII : 18 mai 1804) établissant l'Empire ; 21 mai 1870 fixant la Constitution du Second Empire.

Loi de financement de la Sécurité sociale

Loi qui détermine les conditions générales de son équilibre financier et en fixe les objectifs de dépense, compte tenu des prévisions de recettes (art. 47-1 C.). La procédure d'élaboration est identique à celle relative à la *loi de finances*, à ceci près que le *Parlement* doit statuer dans un délai de cinquante jours.

Loi de finances

1. Notion générique qui se subdivise en :

- loi de finances de l'année ou budget qui détermine et autorise, pour l'année civile, les ressources et les charges de l'*État* (art. 47 C.) ;

- loi de finances rectificative ou « collectif budgétaire », qui en cours d'année, modifie les *dispositions* de cette dernière ;

- loi de règlement au moyen de laquelle le *Parlement* contrôle l'exécution de la loi de finances de l'année, complétée le cas échéant par des lois rectificatives ;

- loi spéciale, lorsque la loi de finances de l'année n'a pas été votée en temps utile (art. 1er de la LO du 1er août 2001).

2. La *procédure* budgétaire est empreinte de singularités : le dépôt du *projet* est effectué en premier lieu à l'*Assemblée nationale* (art. 39 C.) ; le texte du gouvernement sert de support à la discussion, et il peut recourir à l'art. 49, al. 3 C. (LC du 23 juillet 2008). Un délai de soixante-dix jours est imposé au Parlement. En cas de carence, le budget est mis en vigueur par *ordonnance* (art. 47 C.). En un mot, une loi obligatoire.

Loi de programmation

Loi qui détermine « les objectifs de l'action de l'État » (art. 34 C., LC du 23 juillet 2008), à l'exemple de celui d'équilibre des comptes des administrations publiques : LO du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques. À l'opposé une loi d'orientation est dépourvue de contenu normatif.

Loi du pays

Loi locale propre à la *Nouvelle-Calédonie*, votée par le *Congrès*, portant sur les matières transférées par l'*État* (art. 77 C.).

Loi fondamentale

1. Sous l'Ancien Régime, substitut de *constitution* : les lois fondamentales du royaume.

2. Nom donné en 1949 à la Constitution provisoire de la RFA *(Grundgesetz)* en attente de la réunification et conservé après 1990. Pour d'autres motifs, Israël n'a pas de constitution, mais une série de lois fondamentales.

Loi organique

Traditionnellement, loi relative à l'organisation et au fonctionnement des *pouvoirs publics* (par extension, le décret du 19 juin 1956 sur la présentation du budget, pris sur *habilitation* législative, a été qualifié d'organique). La Constitution de 1958 (art. 46) a défini cette notion jusque-là imprécise : est organique, la loi prévue par la *Constitution,* adoptée selon une procédure particulière, et obligatoirement soumise au contrôle du *Conseil constitutionnel* (art. 61, al. 1er).

Loi référendaire

Loi adoptée par le peuple au plan national (art. 11, 88-5 et 89 C.). Il est loisible, cependant, au législateur parlementaire, de manière subséquente, de la modifier, de la compléter ou de l'abroger, sous la seule réserve de ne pas priver de garanties légales des principes à valeur constitutionnelle (CC, 9 janvier 1990, « Nouvelle-Calédonie »).

Chapitre XII

M

Majorité

1. Pluralité, c'est-à-dire le plus grand nombre de *suffrages* exprimés. La majorité peut être simple ou *qualifiée*.

2. Au sens organique, désigne les membres d'une assemblée appartenant aux *groupes* qui soutiennent le *gouvernement* : la majorité parlementaire. Elle peut être rigide et permanente ou, au contraire, fluctuante : majorité de rechange, « majorité d'idées » (ou d'intérêts).

3. Majorité présidentielle : *stricto sensu,* c'est l'en- semble des électeurs qui ont voté pour le *président de la République* ; par extension, désigne les partis et les personnalités qui ont soutenu le candidat lors de son élection.

Majorité qualifiée

Dans les scrutins ordinaires, la décision est acquise à la pluralité des *suffrages* exprimés, c'est-à-dire à la majorité simple. Dans certains cas, la *Constitution* ou le *règlement* requièrent la majorité absolue, qui correspond soit à la moitié plus un des suffrages exprimés (pour l'élection du président : art. 9 RAN), soit à celle des membres composant l'Assemblée (pour l'adoption d'une *motion de censure* : art. 49 C.), ou une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés (pour l'adoption d'un *projet* de révision par le *Congrès* : art. 89 C.).

Mandat impératif

Obligation, pour un élu, d'appliquer les instructions de ses électeurs ou de son *parti*, sanctionnée par une possibilité de révocation. Les députés aux *États généraux* de l'Ancien Régime recevaient un mandat impératif de leurs commettants. Depuis la Révolution, « Tout mandat impératif est nul » (art. 27, al. 1er C.), ce qui signifie que les instructions ou les engagements ne lient pas juridiquement le parlementaire. En pratique, la nullité s'applique à la remise par le parlementaire d'une lettre de démission non datée, qui est sans valeur.

Mandat parlementaire

Fonction publique dont les membres des assemblées sont investis par l'*élection*, mais dont le contenu est déterminé par la *Constitution*, en vertu de laquelle chaque parlementaire, *représentant* la nation tout entière (art. 3 C.), concourt à l'exercice de la souveraineté nationale dans les conditions fixées par elle. Soumis à des *incompatibilités*, l'exercice du mandat bénéficie de protections spéciales : les *immunités parlementaires*.

Mandat représentatif

Fonction publique confiée par les électeurs à leurs *représentants* (art. 3 C.).

À l'opposé du *mandat impératif*, comporte l'indépendance absolue de l'élu par rapport aux électeurs et présente un caractère national et parfait, en ce qu'il existe une présomption irréfragable de conformité entre les actes des représentants et la volonté des citoyens.

Message

Mode de communication entre les pouvoirs publics.

1. Message au *Parlement*. Acte du *président de la République*, dispensé du *contreseing* ministériel, au moyen duquel il communique avec les assemblées ou l'une d'entre elles, à défaut de s'exprimer au *Congrès* (art. 18 C., LC du 23 juillet 2008). Hors *session*, le Parlement est réuni spécialement à cet effet. Le message, lu par le président de l'assemblée, ne donne lieu ni à

débat (art. 18 C.) ni à une réponse des chambres appelée adresse, sous la monarchie constitutionnelle, telle celle des 221, en mars 1830. La coutume voulait que le président s'adresse à la représentation nationale à son entrée en fonction. Le message de Jules Grévy, le 6 février 1879, énonce une nouvelle conception politique (la *Constitution Grévy*).

2. Message à la *Nation*. S'il est loisible en temps ordinaire au chef de l'État de s'adresser à la nation, selon les procédés appropriés, il est tenu de le faire lorsqu'il a décidé de mettre en œuvre l'article 16 de la Constitution.

3. Message sur l'état de l'Union. À l'imitation du discours du trône au Royaume-Uni, le président des États-Unis se rend chaque année, à l'ouverture de la *session*, en janvier, devant les deux chambres du *Congrès* (art. II, section III de la Constitution de 1787) pour y dresser un bilan de son action et annoncer son programme à venir. Ce qui lui confère *de facto* un pouvoir d'initiative, en matière législative.

4. Messagers d'*État*. Conséquence ultime de la *séparation des pouvoirs*, la Constitution de l'an III (art. 125) prévoyait l'existence d'agents de liaison, dont la mission consistait à porter à chacun des conseils et au Directoire les lois et actes votés.

Ministère

1. Ensemble des services administratifs placés sous l'autorité d'un ministre : le ministère de l'Éducation nationale est situé rue de Grenelle. On parle aussi de l'administration centrale ou des services centraux, par opposition aux services extérieurs ou déconcentrés, implantés au plan local, qui relèvent de l'autorité du préfet ou du recteur pour l'exemple précité.

2. Ensemble formé par les membres d'un *cabinet* ou *gouvernement*, en *régime parlementaire*. Liés par la *solidarité*, ceux-ci mènent la politique, en harmonie avec le *Parlement*, qui a, cependant, la possibilité de mettre en cause leur responsabilité :

- ministère d'affaires : gouvernement composé essentiellement de techniciens, en périodes critiques ou transitoires : technique utilisée entre autres, au lendemain du 16 mai 1877, en France. En Italie, se dit « gouvernement

balnéaire », et en Grèce « gouvernement de service » ;

- ministère de concentration : formule employée sous la III^e^ République, pour caractériser un gouvernement regroupant les centres (centre gauche et centre droit) et excluant les extrêmes, conformément à l'orthodoxie du régime, dont le Sénat était le gardien (« ni réaction ni révolution »).

Ministre

1. Personne nommée au *gouvernement* et placée à la tête d'un ensemble de services administratifs (art. 8 C.). « Dernier terme de la gloire humaine » (Flaubert), selon le *cursus honorum* du parlementarisme.

Il n'est pas investi, en principe, du *pouvoir réglementaire,* en dehors de sa qualité de chef de service (CE, 7 février 1936, « Jamart »).

2. Ministre délégué : membre du gouvernement qui agit par délégation, auprès du *Premier ministre* (art. 21, al. 2 C.), ou d'un ministre, qui a la possibilité de lui adresser des instructions. Il participe au *Conseil des ministres* et, à l'opposé du *secrétaire d'État,* peut contresigner seul les *décrets* qui le concernent et a autorité pleine et entière sur ses services.

3. Ministre d'État : qualité attribuée *intuitu personae* à un membre du gouvernement, que le *président de la République* et le Premier ministre veulent honorer, pour des raisons personnelles ou politiques. Il prend rang immédiatement après le Premier ministre, dans l'ordre des préséances, et dirige, sous la V^e^ République, un département ministériel.

4. Ministre-président : chef du gouvernement d'un *Land* en Allemagne.

5. Ministre sans portefeuille : membre d'un gouvernement, déchargé de responsabilités administratives, appelé à y siéger en raison du symbole ou de la caution qu'il représente, en certaines circonstances (union nationale sous la III^e^ République). Appelé aussi ministre d'État avant 1958.

Mission

Unité de vote des crédits ouverts par la *loi de finances* et relevant d'un ou plusieurs services d'un ou plusieurs *ministères* ; elle comprend un ensemble de programmes (art. 7 de la LOLF).

Mission d'information

Formation restreinte constituée au sein d'une *commission permanente* afin de procéder à une étude ou à une enquête pour le compte de celle-ci. Ses travaux peuvent donner lieu à la publication d'un *rapport* d'information.

Mission temporaire

Activité confiée par le *gouvernement* à un parlementaire, pour une période limitée à six mois (art. LO 144 du Code électoral). Au-delà, celui-ci sera contraint à opter entre son mandat et sa mission. Cette possibilité traditionnelle a été utilisée, à partir de 1958, dans le dessein d'atténuer la portée de l'*incompatibilité* édictée entre les fonctions gouvernementales et parlementaires (art. 23 C.).

L'*irresponsabilité* parlementaire ne lui est pas étendue (CC, 7 novembre 1989).

Mode de scrutin

Règles techniques destinées à départager les candidats à une élection. Il existe, à cet égard, deux modes principaux de référence : le *scrutin majoritaire* et la *représentation proportionnelle* (RP).

Monarchie

1. Régime dans lequel la *souveraineté* est rapportée à une personne : c'est le *gouvernement* de tous par un. En ce sens, « le roi n'a point de compagnon en sa majesté royale » (G. Coquille). Cependant, la monarchie se différencie du *despotisme*. Au caprice correspond ici l'existence, sous l'Ancien Régime, de lois

fixes et établies et des corps intermédiaires, « ces canaux moyens par où coule la puissance », selon Montesquieu, au premier rang desquels figure la noblesse. On connaît sa maxime : « Point de monarque, point de noblesse ; point de monarque, mais on en a un despote. »

2. Monarchie limitée ou monarchie constitutionnelle : régime dans le cadre duquel le *pouvoir* du monarque est borné par l'existence d'une *constitution* : Louis XVI en 1791.

3. Monarchie parlementaire : régime dans lequel le *pouvoir exécutif* est désormais scindé en deux éléments : le pouvoir du monarque et celui de ses ministres qui l'assistent, dans la phase du parlementarisme dualiste ou *orléanisme* (Louis-Philippe en 1830), puis l'éclipsent dans celle du parlementarisme moniste : Victoria en Grande-Bretagne à partir de 1837.

4. Monarchie républicaine : expression forgée par M. Debré, en 1944 (« Refaire la France »), et qui est utilisée pour désigner le *régime présidentialiste* de la V^{e} République.

Monisme

Phase de l'évolution du *régime parlementaire* caractérisée par l'unification de l'autorité sous l'égide du *suffrage* universel et par la *responsabilité* exclusive du *gouvernement* devant l'assemblée élue au *suffrage* direct. Le *chef de l'État* est réduit à une magistrature morale : « Le roi règne mais ne gouverne pas » (Thiers). A succédé au *dualisme* originaire.

Monocamérisme ou monocaméralisme

Parlement composé d'une chambre. La tradition révolutionnaire se prononce en ce sens à l'image de l'unicité de la *souveraineté* (Constitutions de l'an I, de 1848, projet du 19 avril 1946). « Défense de déposer un Sénat le long des constitutions ! », s'exclamait Victor Hugo. Cependant, à deux reprises, le peuple a repoussé le monocamérisme, par *référendum,* les 5 mai 1946 et 27 avril 1969.

Motion

Acte d'une assemblée dont l'objet concerne le déroulement de la *procédure (motion de renvoi* en *commission)* ou s'adresse à un destinataire extérieur (*motion de censure* de l'art. 49 C., motion proposant un *référendum* de l'art. 11 C. ou formant un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne : art. 88-7 C.).

Les motions se distinguent des *résolutions* en ce qu'elles sont directement soumises au vote sans faire préalablement l'objet d'une *proposition* renvoyée en commission et rapportée (sauf la motion de référendum adoptée par une assemblée et transmise à l'autre, devant laquelle elle est rapportée : art. 123 RAN).

Motion de censure

Motion par laquelle une assemblée met en cause la *responsabilité du gouvernement* ; son adoption entraîne la démission de celui-ci (art. 49 et 50 C.).

Motion de défiance constructive

Procédure liant le renversement d'un *gouvernement* à la désignation de son successeur : l'article 67 de la *Loi fondamentale* de l'Allemagne prévoit ainsi que le *Bundestag* ne peut exprimer sa défiance envers le *chancelier* fédéral qu'en élisant son successeur à la *majorité* absolue. Cette procédure a été mise en œuvre, le 1er octobre 1982, lorsque M. Kohl (CDU-CSU) a remplacé le chancelier Schmidt (SPD).

Motion de rejet préalable

Fusionne l'*exception d'irrecevabilité* et la *question préalable* à l'Assemblée nationale depuis 2009 (art. 91, al. 5 RAN).

Motion de renvoi

Décision prise par une assemblée lors de la *discussion générale* d'un texte, qui suspend le débat jusqu'à la présentation par la *commission* d'un nouveau *rapport*.

Chapitre XIII

N

Nation

Groupement humain dont les membres sont unis par des liens matériels et spirituels. Un « vouloir-vivre collectif » (Renan).

Navette

Va-et-vient d'un texte législatif entre les deux assemblées jusqu'à l'adoption conforme de toutes ses *dispositions*. Seules celles qui n'ont pas été adoptées dans la même rédaction continuent à être discutées, les autres étant acquises (v. *Entonnoir*). La *Constitution* de 1958 (art. 45) permet au *Premier ministre* d'interrompre la navette après deux *lectures* par chaque assemblée en provoquant la réunion d'une *commission mixte paritaire*.

Neutron législatif

Disposition « dont la charge juridique est nulle » (Jean Foyer), en ce qu'elle formule des intentions ou constate des évidences dépourvues de portée normative. Or, « les lois sont des commandements » (Portalis) et le *Conseil constitutionnel* les censure (29 juillet 2004, « Autonomie financière des collectivités territoriales »).

Niche

Terme familier désignant la journée mensuelle réservée aux *groupes* d'opposition et minoritaires (art. 48 C).

Norme

Prescription qui formule le comportement qui doit être observé. Une norme tire sa validité, c'est-à-dire son caractère juridiquement obligatoire, du fait qu'elle a été édictée conformément à une norme immédiatement supérieure : c'est la *hiérarchie des normes* dont la plus élevée est la *Constitution.*

Normes de constitutionnalité : normes de référence ou *bloc de constitutionnalité* (CC, 10 juin 1998).

Nouvelle-Calédonie

Collectivité territoriale à part *(sui generis)* de la République régie par le titre XIII de la *Constitution* (accord de Nouméa du 5 mai 1998).

Nouvelle délibération de la loi

Prérogative du *président de la République* (art. 10, al. 2 C.) consistant dans une demande (qui ne peut être refusée) adressée au *Parlement* d'examiner, à nouveau, en tout ou partie, une loi qui lui est transmise à fin de *promulgation.* Appliquée avant 1958 pour faire respecter la Constitution en l'absence d'un contrôle de conformité, elle concerne désormais le suivi d'une *décision* du *Conseil constitutionnel* déclarant non conforme une *disposition* séparable du texte déféré à son examen : dans ce cas, le *chef de l'État* peut « soit promulguer la loi à l'exception de cette disposition, soit demander aux chambres une nouvelle *lecture* » (art. 23 de l'ord. du 7 novembre 1958). Il exerce cette option « sous réserve de *contreseing,* discrétionnairement, dans le cadre de sa compétence de promulgation » (CC, 23 août 1985, « Nouvelle-Calédonie »).

Chapitre XIV

O

Objectif de valeur constitutionnelle

Notion forgée par le CC (27 juillet 1982, « Communication audiovisuelle ») à l'adresse du législateur auquel est indiqué un but à concilier avec les *droits et libertés* ou assurant leur effectivité. Ex. la lutte contre la fraude, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi.

Obstruction

V. *Filibustering.*

Opinion dissidente

Manifestation publique et motivée de désaccord à l'égard de la décision d'une juridiction. Pratiquée aux États-Unis et dans certaines cours constitutionnelles européennes, le secret du délibéré s'y oppose en France (CE, 17 novembre 1922, « Légillon »).

Opposition

Reconnue par l'article 51-1 C. (LC du 23 juillet 2008) qui renvoie aux *règlements* des assemblées la détermination des droits spécifiques des *groupes* qui s'en réclament. V. *Shadow Cabinet*.

Ordonnance

1. Acte réglementaire, adopté *en Conseil des ministres* et signé par le *président de la République*, qui intervient sur *habilitation* du *Parlement* dans le *domaine de la loi* (art. 38 C). Une ordonnance est publiée, car seule la loi est promulguée ; elle devient caduque, c'est-à-dire qu'elle tombe, si le projet de loi de *ratification* n'est pas déposé avant le terme fixé par la loi d'habilitation. Elle ne peut être ratifiée que de manière expresse (LC du 23 juillet 2008).

La nature juridique d'une ordonnance varie dans le temps : originairement, elle s'analyse en un *règlement* susceptible d'être déféré au juge administratif ; à partir de l'instant où la *ratification* est intervenue, elle acquiert valeur législative.

2. Ordonnances ayant force de loi : mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions, en 1958, prises par le *gouvernement* pendant une période de quatre mois (art. 92 C. abrogé par la LC du 4 août 1995).

3. Ordonnances des articles 47 et 47-1 C. : en cas de carence du Parlement, par suite du non-respect des délais d'adoption, la *loi de finances* et la *loi de financement de la Sécurité sociale* sont mises en application par le gouvernement.

4. Ordonnances ultramarines (art. 74-1 C.) : pour l'actualisation du droit applicable dans les *collectivités d'outre-mer* et en *Nouvelle-Calédonie*, le gouvernement peut procéder de manière permanente à l'extension des lois. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification expresse dans le délai de dix-huit mois suivant leur publication.

5. Ordonnances de Saint-Cloud : prises par Charles X, le 25 juillet 1830, en vue d'assurer la sûreté de l'État (art. 14 de la Charte), elles précipitèrent la chute de la monarchie légitimiste. Outre le précédent de l'article 16 actuel, on retiendra que l'une d'entre elles dissolvait à nouveau la chambre qui venait d'être élue. Ce « coup de charte » (La Fayette) est à l'origine de l'adage « *dissolution* sur dissolution ne vaut » qui a été consacré (art. 12 *in fine* C.).

Ordre du jour

1. Programme des *séances* d'une assemblée. Depuis 1958, le *gouvernement* disposait, pour l'inscription des textes législatifs, d'une *priorité* générale qui ne s'exerce plus que pour certains *projets (lois de finances, lois de financement de la Sécurité sociale, etc.)* depuis que la LC du 23 juillet 2008 lui a substitué un partage théoriquement égal qui ne lui réserve que deux semaines sur quatre, la *conférence des présidents* fixe l'ordre du jour des deux autres, dont une est consacrée au *contrôle* et à l'*'évaluation.* Mais une *séance* par semaine au moins est réservée, comme par le passé, aux questions des parlementaires (art. 48 C.).

2. Avant 1958, *motion* qui concluait une *interpellation* ; l'ordre du jour était pur et simple, ce qui signifiait que l'assemblée reprenait ses travaux, ou motivé. Si le gouvernement jugeait celui-ci inacceptable, il démissionnait.

Orléanisme

Version française du *dualisme*, correspondant à la monarchie de Juillet (1830-1848), c'est-à-dire au règne de Louis-Philippe, auparavant duc d'Orléans.

Chapitre XV

P

Panachage

Modalité de vote permettant à l'électeur de choisir, dans le cadre d'un *scrutin* plurinominal, des candidats présentés sur plusieurs listes.

Parlement

1. « Destin de la démocratie » (Kelsen). Organe du *gouvernement* par la *délibération*, composé d'une ou deux chambres devant lesquelles l'exécutif est responsable (à la différence du *Congrès* des États-Unis). « Le Parlement vote la *loi*. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques » (art. 24 C. LC du 23 juillet 2008).

2. Sous l'Ancien Régime, cour souveraine établie pour rendre la justice au nom du roi en dernier ressort.

Parlement européen

Dénomination de l'Assemblée de l'*Union européenne* (Acte unique européen du 17 février 1986 et *loi* du 15 janvier 1990).

Parlementarisme

V. *Régime parlementaire.*

Parlementarisme rationalisé

Expression forgée par Boris Mirkine-Guetzevitch pour désigner les *constitutions* de l'Europe centrale après 1919, caractérisées par la codification juridique des rapports politiques sur lesquels s'était établi le *régime parlementaire* au xix e siècle ; l'exemple en est la Constitution de *Weimar* qui déterminait les modalités et les effets juridiques de la mise en cause de la *responsabilité du gouvernement*. Cette codification a, par la suite, visé à assurer la stabilité gouvernementale : par exemple, la *motion de défiance constructive* de la *Loi fondamentale* de la RFA ou l'article 49 C. qui rationalise la *question de confiance.*

Parité

Principe tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales (art. 1er C. : LC du 23 juillet 2008).

Parole (droit de)

Seul le président de *séance* accorde la parole à un membre de l'assemblée, dans les conditions déterminées par le *règlement*. Selon un principe traditionnel, les membres du *gouvernement* sont entendus quand ils le demandent (art. 31 C.) ainsi que le président ou le *rapporteur* de la *commission* saisie au fond du texte débattu.

Partis politiques

Associations de *citoyens* qui « concourent à l'expression du *suffrage* » (art. 4 C.) en proposant des programmes et en présentant des candidats aux *élections*. Les partis, qui sont des associations privées, se forment librement.

La loi du 11 mars 1988, qui précise que les partis jouissent de la personnalité morale, organise le financement public de ceux qui sont représentés au Parlement ou qui ont présenté des candidats dans au moins 50 *circonscriptions*.

Pétition

1. Demande présentée par écrit au président d'une assemblée parlementaire par une ou plusieurs personnes, et tendant généralement à obtenir réparation d'une injustice dont elles s'estiment victimes. Les pétitions sont renvoyées à la *commission* compétente qui désigne un *rapporteur* et décide de la suite à leur donner (art. 147 RAN).

2. Droit pour les électeurs d'une *collectivité territoriale* de demander l'inscription à l'*ordre du jour* de celle-ci d'une question relevant de sa *compétence* (art. 72-1 C.).

3. Droit ouvert à 500 000 personnes de saisir le *Conseil économique, social et environnemental* (LO du 28 juin 2010).

Peuple français

« Concept juridique » désignant l'être collectif titulaire de la *souveraineté* (art. 3 C.) et composé de tous les *citoyens* français sans distinction d'origine, de race ou de religion (art. 1er C. et CC, 9 mai 1991). Cependant, la République reconnaît « les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité » (art. 72-3 C.).

Plébiscite

1. Droit de la plèbe, à l'origine.

2. Dénaturation du *référendum,* en ce qu'il consiste pour les citoyens à se prononcer non pas tant sur un texte, qui n'est en l'occurrence qu'un prétexte, que sur l'action du chef de l'exécutif. Cependant, tel le boomerang, il peut mettre en cause la responsabilité de ce dernier en le contraignant à se retirer. « Mot latin

qui veut dire oui ! » (Daumier). Pierre Mendès France proclamait, au nom de la *tradition républicaine* : « Un plébiscite : cela ne se discute pas, cela se combat ! » Cependant, cette démarche péjorative n'a pas cours en droit international.

3. Plébiscite et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. *Consultation* des populations intéressées : Comtat Venaissin en 1791 ; Nice et la Savoie en 1860 ; la Sarre en 1935 et 1955.

Pluralisme

Condition d'exercice du droit de suffrage découlant de « la libre communication des pensées et des opinions » (art. 11 de la Déclaration de 1789). C'est un *objectif de valeur constitutionnelle* en matière d'information écrite et audiovisuelle, consacré par les articles 4 C. et 34, al. 2 C. (LC du 23 juillet 2008).

Pouvoir

« Force qualifiée par le droit » (A. Passerin d'Entrèves). Désigne les actes qu'une autorité publique est juridiquement habilitée à accomplir. Ce terme est couramment employé comme synonyme de *compétence*. Du point de vue constitutionnel, il renvoie à l'exercice de la *souveraineté* et présente un caractère originel : le *pouvoir législatif*, le *pouvoir exécutif*, dont sont investis certains organes qui constituent les *pouvoirs publics*.

Pouvoir constituant

1. Pouvoir mis en œuvre pour l'élaboration et la révision d'une *constitution*. Il est « souverain » (CC, 2 septembre 1992).

2. Pouvoir constituant originaire : pouvoir d'élaboration d'une constitution. Il est inconditionné et confié, en principe, à une *assemblée constituante* (Constitution de 1946). Dans cette circonstance, le peuple est appelé à se prononcer par *référendum*.

3. Pouvoir constituant dérivé : pouvoir de *révision* qui peut se traduire par une révision totale et l'instauration d'une nouvelle Constitution comme celle du 4 octobre 1958. Il est institué (c'est-à-dire organisé à l'avance) et autolimité. Il est exercé soit par une assemblée, soit par le peuple (art. 89 C.).

Pouvoir exécutif

Désigne traditionnellement le *gouvernement,* par une sorte de métonymie (figure de style consistant à désigner la partie pour le tout ou à substituer le concret à l'abstrait). Au sens strict, le pouvoir exécutif est celui qui assure l'*exécution des lois,* pour laquelle le gouvernement détient le *pouvoir* propre de prendre des décisions exécutoires. Mais ce pouvoir ne se réduit pas à la simple exécution des lois, il englobe la *continuité de la vie nationale :* le pouvoir exécutif ainsi entendu ne se trouve pas dans un rapport de subordination avec le législatif, mais dans un « rapport de corrélation » (R. Latournerie). Il convient donc d'entendre le terme « exécution » au sens autonome et actif de réalisation, opération qui s'oppose à la *délibération* propre aux assemblées.

Pouvoir judiciaire

V. *Autorité judiciaire.*

Pouvoir législatif

Désigne traditionnellement le *Parlement,* qui vote la *loi* (art. 34 C.), bien que cette appellation ne rende pas compte de son pouvoir politique : il contrôle également le *gouvernement* responsable devant lui (art. 20 C.). Au regard des opérations qui caractérisent les assemblées, le terme de « pouvoir délibérant » (Maurice Hauriou) est plus approprié.

Pouvoir neutre

V. *Arbitrage.*

Pouvoir réglementaire

Pouvoir de prendre des décisions exécutoires de caractère général et impersonnel (les *décrets* réglementaires), c'est-à-dire d'imposer unilatéralement des obligations (ou de créer éventuellement des droits). Il appartient au *Premier ministre* (art. 21 C.) sous réserve des *dispositions* de l'article 13 C.

Pouvoirs constitués

V. *Pouvoirs publics.*

Pouvoirs de crise

Prérogatives de la puissance publique destinées à faire face à une situation anormale. Se dit aussi législation d'exception.

1. La loi du 10 janvier 1936, aux termes de laquelle le *Conseil des ministres* peut procéder à la dissolution d'associations ou de groupements de fait présentant notamment un caractère de groupe de combat ou de milices privées, portant atteinte à l'intégrité du *territoire*.

2. Théories jurisprudentielles de l'urgence qui modifie l'ordre des compétences au sein de l'administration ; des circonstances exceptionnelles qui étendent la compétence de cette dernière au détriment du Parlement.

3. Droit de réquisition pour les besoins généraux de la Nation (Code de défense).

4. *État de siège ; état d'urgence* et, *ultimum remedium* au nom de la légitime défense de l'État, *dictature* légale de l'article 16 C.

Pouvoirs publics

1. « Pouvoirs de volonté en vertu desquels les organes (de l'État) exercent les

fonctions » de celui-ci, selon Maurice Hauriou.

2. *Stricto sensu,* d'un point de vue budgétaire, une *mission* spécifique en donne la liste : *présidence de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Cour de justice de la République*(art. 7-1 de la LOLF). Une autre mission spécifique (Conseil et contrôle des pouvoirs publics) englobe le *Conseil d'État* et la *Cour des comptes*.

3. Plus largement, le terme est étendu à l'ensemble des autorités publiques. V. *Protocole.*

Préambule

Document qui énonce, au seuil d'une *constitution*, selon la démarche littéraire, les droits ou libertés des *citoyens*. La Constitution de 1958 s'orne d'un préambule qui confirme celui de 1946. À l'image de la *Déclaration* des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ce dernier a été incorporé, en 1971, par le *Conseil constitutionnel,* au *bloc de constitutionnalité*. Il a été enrichi en 2005 de la *Charte* de l'environnement

Premier ministre

1. Titre porté traditionnellement, en Grande-Bretagne, par le chef du *gouvernement* et, d'une manière générale, dans les régimes parlementaires. Substitué, en France, en 1958, à celui de *président du Conseil des ministres* (art. 8 et 21 C.)

2. Services du Premier ministre : dénomination, sous la V^{e} République, de l'ensemble des services administratifs placés sous l'autorité du Premier ministre, dont le plus important est le *Secrétariat général du gouvernement*

Prérogative

1. Privilège attaché à l'exercice d'une compétence, comme la *priorité* attribuée à l'Assemblée nationale dans l'examen des *lois de finances* (art. 39, al. 2 C.), ou la

présidence du *Conseil des ministres* par le *président de la République*.

2. En Angleterre, la « prérogative royale » désigne certains pouvoirs reconnus à la Couronne en vertu de la *common law,* parmi lesquels subsiste notamment le pouvoir de signer les traités ou de dissoudre la Chambre des Communes, mais, en vertu d'une *convention de la Constitution,* ces pouvoirs sont exercés à l'initiative du *Premier ministre*

Présidence de la République

1. Maison du *chef de l'État,* située aux palais de l'Élysée et de l'Alma, dont il détermine, de manière discrétionnaire, l'organisation et la composition, à l'opposé d'une *administration* et en analogie avec un *cabinet* ministériel

2. Ses collaborateurs sont regroupés au sein du secrétariat général de la présidence de la République, appelé aussi les services de l'Élysée. Placés sous l'autorité d'un secrétaire général, les conseillers, assistés de chargés de mission, couvrent un secteur particulier de l'activité nationale. Cependant, des personnalités se situent hors hiérarchie et sont rattachées directement au chef de l'État (la locution « auprès de » en rend compte) en qualité de conseiller ou de chargé de mission. Au même titre, le président dispose d'un directeur de cabinet et s'entoure d'un état-major particulier

Président de la République

Chef de l'État qui personnifie et représente ce dernier, en France, depuis 1848. « Clé de voûte des institutions » (M. Debré), il « veille au respect de la Constitution. Il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » (art. 5 C.)

Au surplus, le président est « le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire » (art. 64). Il a en charge, selon l'usage, les principes sur lesquels la *République* est fondée (art. 1er)

Président du Conseil des ministres

Titre porté, en France, de 1815 à 1958, par le chef du *gouvernement*. Selon une démarche homonymique, il était spécieux dès lors qu'il appartient… au *chef de l'État* de présider le *Conseil des ministres*. La *Constitution* de 1958 a mis fin à cette ambiguïté

Présidentialisme

V. *Régime présidentialiste*

Primaires

1. Aux États-Unis, sélection des candidats aux différentes élections. Selon les États, y participent l'ensemble des électeurs (primaires « ouvertes ») ou seulement ceux qui se sont fait enregistrer au titre d'un parti à la désignation des candidats duquel ils prennent seuls part (primaires « fermées »). Cette procédure populaire, destinée à briser l'oligarchie des politiciens professionnels, est aussi appliquée dans la majorité des États lors de la campagne préliminaire à la tenue des *conventions* qui désignent le candidat de chaque parti à la présidence

2. Par assimilation, terme utilisé en France pour la désignation, ouverte aux sympathisants, du candidat d'un parti à l'élection présidentielle : les primaires citoyennes du Parti socialiste des 9 et 16 octobre 2011

Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)

Circonlocution mentionnée dans le *Préambule* de la *Constitution* de 1946 maintenue par celui de 1958, qui vise les lois aménageant des *libertés publiques*, avant 1946. Témoignage de la *tradition républicaine* (CC, 20 juillet 1988), ces principes ont été explicités par ce dernier et incorporés dans le *bloc de*

constitutionnalité : liberté d'association (16 juillet 1971) ; liberté individuelle (12 janvier 1977) ; libertés de l'enseignement et de conscience (23 novembre 1977) ; indépendance des professeurs de l'enseignement supérieur (20 janvier 1984) ; responsabilité pénale des mineurs (29 août 2002) et droit local alsacien-mosellan (5 août 2011). Des garanties procédurales se rangent aussi sous cette appellation : les droits de la défense (2 décembre 1976) ; la reconnaissance de l'existence et des fonctions spécifiques des juridictions administratives (22 juillet 1980 et 23 janvier 1987) ; la protection de la propriété immobilière confiée à l'*autorité judiciaire* (25 juillet 1989) et l'existence d'une juridiction pénale adaptée aux mineurs (29 août 2002)

Priorité

Détermination du texte qui sera discuté avant les autres. Plus particulièrement, privilège général dont bénéficiait le *gouvernement* dans la fixation de l'*ordre du jour* avant la *révision* de l'article 48 C. par la LC du 23 juillet 2008. Priorité de l'Assemblée nationale pour l'examen des *lois de finances* et des lois de *financement de la Sécurité sociale* ; priorité du Sénat pour l'examen des lois ayant pour principal objet l'organisation des *collectivités territoriales* (art. 39 C.)

Procédure

S'oppose au fond. Règles de forme applicables à l'exercice d'une *compétence* : la procédure législative. « La forme est la sœur jumelle de la liberté » (Ihering)

Procédure accélérée

V. *Urgence* (nouvelle dénomination : art. 45 C, LC du 23 juillet 2008)

Projet de loi

Texte législatif présenté par le *gouvernement* (art. 39 C.) et comportant un *exposé*

des motifs et un *dispositif*. Déposés sur le *bureau* de l'une ou l'autre assemblée, les projets sont imprimés et renvoyés à la *commission* compétente. Au nom du *Premier ministre*, un ministre est chargé d'en soutenir la discussion devant les assemblées

Programme

V. *Engagement de responsabilité*

Promulgation

Acte par lequel le *chef de l'État* atteste l'existence de la *loi* et donne l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire observer, la rendant ainsi exécutoire. La loi est promulguée par *décret* du *président de la République* dans les quinze jours qui suivent sa transmission par le *gouvernement* après son adoption définitive (art. 10 C.), sous réserve d'une éventuelle saisine du *Conseil constitutionnel* (art. 61 C.) ou d'une demande de *nouvelle délibération* (art. 10, al. 2)

En revanche, les actes de l'exécutif font l'objet d'une publication ou d'une notification

Propagande électorale

Ensemble des moyens mis en œuvre par les candidats en vue de convaincre les électeurs de voter en leur faveur. Aidée par l'État, la propagande est réglementée durant la *campagne électorale*, notamment s'agissant du recours aux moyens audiovisuels et aux sondages. Son abus est de nature à mettre en cause la sincérité du *scrutin* et provoquer son annulation par le juge électoral

Proposition

Texte d'initiative parlementaire soit en matière législative (proposition de *loi*),

soit propre à une seule assemblée (proposition de *résolution*). Les propositions sont présentées sous la même forme et suivent la même *procédure* que les *projets*

Prorogation

1. Anciennement, synonyme d'*ajournement*. 2. Désigne la prolongation d'un *mandat* ou d'une fonction au-delà de son terme légal : « À titre exceptionnel et transitoire » (CC, 9 mars 2001), l'*Assemblée nationale* a été prorogée (*loi* du 15 mars 2001)

Protocole

Ordre des autorités publiques à l'occasion d'une cérémonie officielle (décret du 13 septembre 1989)

Chapitre XVI

Q

Question

1. Prérogative constitutionnelle des parlementaires qui peuvent interroger le *gouvernement* soit sous la forme de questions écrites, publiées, avec la réponse du ministre, au *Journal officiel*, soit de questions orales, avec ou sans débat, ou de « questions au gouvernement », auxquelles une séance, au moins, est réservée chaque semaine (art. 48, al. 6 C.)

2. Question de confiance : sous la IV^{e} République, engagement (explicite ou implicite) de la *responsabilité du gouvernement* sur l'adoption d'un texte dont le rejet entraînait la démission du ministère. L'article 49, al. 3 C. a inversé la procédure en présumant le soutien majoritaire, sauf adoption d'une *motion de censure* à la *majorité* absolue

3. Question préalable : *motion* présentée après la présentation du *rapport* et avant que ne s'engage la *discussion générale* d'un texte législatif, dont l'objet est de faire décider qu'il n'y a pas lieu à délibérer. Son adoption entraîne le rejet du texte (art. 44 du règlement du Sénat). V. *Motion de rejet préalable*.

4. Question préjudicielle : point litigieux dont la solution commande l'issue d'un procès mais que, à la différence de l'*exception*, la juridiction saisie au fond ne peut trancher et renvoie à la juridiction compétente

Question prioritaire de constitutionnalité (QPC)

Contestation de la constitutionnalité d'une disposition législative dont il est « soutenu qu'elle porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit » (art. 61-1 C, LC du 23 juillet 2008). Tout justiciable peut soulever la question devant une juridiction relevant du *Conseil d'État* ou de la *Cour de cassation*, à l'occasion d'une instance à laquelle il est partie. Le juge saisi, qui ne peut la soulever d'office, en apprécie la recevabilité avant de la transmettre à la juridiction suprême dont il relève. Le Conseil d'État ou la Cour de cassation, agissant à la manière d'un filtre, décide de renvoyer la qpc au Conseil constitutionnel si elle présente « un caractère sérieux » ou si elle est « nouvelle » (LO du 10 décembre 2009). Celui-ci dispose, de manière inédite, du pouvoir *d'abrogation* de la disposition déclarée inconstitutionnelle et fixe la date où sa décision prend effet (art. 62, al. 2 C) ; la procédure afférente est codifiée (règlement intérieur du 4 février 2010), à la différence de celle applicable au contrôle *a priori*. Cette voie de droit est prioritaire par rapport au contrôle de *conventionalité* (art. 55 C)

Quinquennat

Durée du mandat du *président de la République* fixée à cinq ans (art. 6 C.) depuis l'adoption par *référendum* de la LC du 2 octobre 2000 qui a mis un terme au *septennat*. Il est renouvelable immédiatement une fois (LC du 23 juillet 2008)

Quorum

Présence de la *majorité* absolue des membres d'une assemblée (ou d'une commission). En principe, une assemblée est toujours en nombre pour délibérer valablement, mais si la vérification en est demandée, le quorum est requis pour la validité des votes à émettre (art. 61 ran)

Quotient électoral

Première phase dans l'attribution des sièges à la *représentation proportionnelle* résultant de la division du nombre des *suffrages exprimés* par celui des sièges à pourvoir : chaque liste obtient un siège autant de fois que le quotient électoral est

contenu dans le nombre de voix qu'elle a recueillies

À l'issue de cette répartition, les sièges restant à pourvoir sont attribués en fonction des suffrages non utilisés dans le calcul du quotient, selon différents procédés dont les plus connus sont les systèmes du plus fort reste, de la plus forte moyenne et le système d'Hondt

Chapitre XVII

R

Raison d’État

« Folie d’État », selon Alain. Principe faisant prévaloir l’intérêt de l’État sur toute autre considération, notamment le droit, tandis que, dans l’*État de droit*, les circonstances de crise laissent subsister la supériorité de la *loi* qui leur est simplement adaptée

Rappel à l’ordre

Mesure disciplinaire, prononcée par le président, applicable aux membres d’une assemblée qui troublent l’ordre de la *séance*. En cas de récidive ou d’injures, il y a rappel à l’ordre avec inscription au procès-verbal, qui entraîne la privation pendant un mois du quart de l’*indemnité parlementaire* (art. 71 ran). V. *Censure*

Rappel au règlement

Réclamation touchant le déroulement de la *séance*, qui a toujours *priorité* sur la question principale figurant à l’*ordre du jour* et pour laquelle la *parole* est accordée sur-le-champ. Pour cette raison, il sert souvent à évoquer des questions sans rapport direct avec l’application du règlement (art. 58 ran)

Rapport

Document préparatoire établi au nom d'une *commission* et obligatoirement présenté à l'assemblée avant que ne s'engage la discussion d'un texte. Retraçant les travaux de la commission, le rapport analyse ce texte, retient les *amendements* qu'elle a approuvés et conclut à son adoption ou à son rejet. La discussion en séance s'engage sur le texte de la *commission* (art. 42 C., LC du 23 juillet 2008)

Il existe également des rapports d'information qui ne tendent pas à l'adoption d'un texte mais rendent compte de l'activité d'une commission concernant un sujet entrant dans sa *compétence*. Les travaux des *commissions d'enquête* font également l'objet d'un rapport

Rapporteur

1. Membre d'une *commission* parlementaire désigné par celle-ci pour étudier un texte qui lui a été renvoyé et présenter ses conclusions devant l'assemblée

2. Rapporteur général de la commission des finances : joue un rôle essentiel dans l'examen et la discussion des *lois de finances*, pour lesquelles il est assisté de rapporteurs spéciaux chargés des différents budgets. Il siège à la *conférence des présidents*

3. Rapporteur pour avis : membre d'une commission parlementaire saisie pour avis dont il présente les observations à l'assemblée après le rapporteur de la commission saisie au fond

4. Rapporteur public : nouvelle appellation du *commissaire du gouvernement* (décret du 7 janvier 2009)

Ratification

1. Acte du *président de la République* qui revêt la forme d'un *décret*, par lequel il conclut la procédure d'élaboration d'un traité (art. 52 C.). Mais, pour certains de ceux-ci, il doit être préalablement autorisé par la *loi* (art. 53 C.), auquel cas, le droit d'*amendement* des parlementaires est écarté (art. 128 ran). Lorsque le traité, « sans être contraire à la *Constitution*, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions », sa ratification peut être autorisée par *référendum* (art. 11 C.) :

ex. le Traité sur l'Union européenne en 1992. Au reste, une cession ou une adjonction de *territoire* doit être précédée du « consentement des populations intéressées » (art. 53 *in fine* C.)

2. La procédure de ratification peut être subordonnée à une *révision* préalable de la Constitution en cas de *contrariété* avec des clauses du traité (art. 54 C.) (CC, 9 avril 1992, « Traité sur l'Union européenne »)

3. Loi par laquelle le *Parlement* approuve les *ordonnances* prises par le *gouvernement*, pendant un délai limité, sur des matières ressortissant au *domaine de la loi* (art. 38 C.). En l'espèce, le droit d'amendement des parlementaires peut s'exercer normalement. Mais la ratification est écartée concernant les ordonnances budgétaires (art. 47 C.), sociales (art. 47-1) et, *a fortiori*, celles ayant force de loi (art. 92 C.)

Recall

Procédure de destitution par *consultation* populaire à la suite d'une *pétition*. Prévu dans certains États américains, telle la Californie (destitution du gouverneur Gray Davis en 2000), le *recall* est peu pratiqué

Récusation

Déport

Référendum

Votation par laquelle les *citoyens* se prononcent par oui ou par non à propos d'un texte. Se dit, en mauvaise part, *plébiscite*. À la différence d'une *consultation*, par laquelle les électeurs émettent un *avis*, le référendum s'analyse en une technique décisionnelle

1. Référendum constituant : dans le cadre de la *démocratie* semi-directe, *procédure* par laquelle les citoyens se prononcent sur l'adoption d'une *constitution* (référendum du 28 septembre 1958 approuvant la Constitution

promulguée le 4 octobre 1958) ou sur sa *révision* (application de l'art. 89 C. : approbation du *quinquennat*, le 24 septembre 2000)

2. Référendum d'*autodétermination* : modalité selon laquelle s'exerce le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et qui conditionne la *ratification* du traité consécutif (art. 53 *in fine* C.)

3. Référendum législatif : procédure, au terme de laquelle les électeurs, « députés d'un jour » (Ch. de Gaulle), se prononcent sur une *loi* soit pour son adoption (art. 11 C.), soit pour son abrogation

4. Référendum local. À l'initiative d'une *collectivité territoriale*, votation portant sur des projets de *délibération* ou d'acte relevant de sa compétence (art. 72-1 C. et loi du 1er août 2003)

Régime

Forme de *gouvernement* d'un *État* à un moment déterminé : « Ensemble des règles, recettes ou pratiques selon lesquelles, dans un pays donné, les hommes sont gouvernés » (G. Burdeau)

Ancien Régime : expression qui désigne la période de la monarchie absolue – la « société traditionnelle », selon Taine – par rapport à la « société nouvelle » qui lui succéda à partir de 1789

Régime d'assemblée

1. Régime de confusion des *pouvoirs* dans lequel l'exécutif est juridiquement subordonné à l'assemblée unique et souveraine ; appelé aussi « régime conventionnel » par allusion à la Convention de 1792

2. Par analogie, pratique du *régime parlementaire* caractérisée par l'assujettissement politique du *gouvernement* : il s'agit alors, selon une interprétation, plus d'un dévoiement de ce régime que d'une catégorie constitutionnellement déterminée (v. *Constitution Grévy*)

Régime directorial

Ainsi désigné par allusion à la Constitution de l'an III (Directoire), imitée par la Suisse aujourd'hui ; régime à exécutif collégial, juridiquement subordonné aux chambres qui en désignent les membres et dont il est tenu d'appliquer les directives sans pouvoir démissionner. Parfois rangé dans la catégorie des *régimes d'assemblée*, le régime suisse s'en distingue cependant par le *bicamérisme*, exclusif de l'hégémonie d'une assemblée, et par l'existence de compétences propres de l'exécutif dans certains domaines

Régime parlementaire

1. Régime, appelé aussi « gouvernement de cabinet », né en Grande-Bretagne, au sein duquel les *pouvoirs publics* collaborent et dépendent mutuellement. Cette solidarité s'accompagne d'un droit de récusation réciproque : la *responsabilité du gouvernement* a généralement pour pendant la *dissolution* du *Parlement* ou d'une seule des assemblées

2. Régime parlementaire dualiste ou orléaniste : v. *Dualisme*.

3. Régime parlementaire moniste : v. *Monisme*

4. Régime parlementaire majoritaire : situation politique du parlementarisme en Grande-Bretagne, en Allemagne, appelé également gouvernement de *législature*, qui se caractérise par le fait qu'un parti, ou une coalition, détient la majorité des sièges au Parlement. Dès lors, à la manière d'un plan incliné, le pouvoir reflue vers le gouvernement. Le *bipartisme* en rend compte

Régime parlementaire rationalisé : v. *Parlementarisme rationalisé*

Régime présidentialiste

1. Appelé aussi « mixte » et, de manière contestable, « semi-présidentiel », ce régime, dont la *Constitution* de la V^{e} République est l'expression, est caractérisé par une concentration du *pouvoir* au profit du *chef de l'État*. L'élection populaire

de celui-ci, d'une part, et la disposition d'une *majorité* parlementaire, d'autre part, en déterminent les éléments constitutifs

Il s'ensuit une relation hiérarchisée, dont témoigne le *message* de F. Mitterrand au *Parlement,* le 8 juillet 1981 : « J'ai dit que mes engagements constitueraient la *charte* de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le *suffrage* universel s'est prononcé une seconde fois, qu'ils constituent désormais la charte de votre action législative. »

Sous cet aspect, un saut qualitatif sépare le *régime présidentiel,* dans lequel le président est quelque chose, et le régime présidentialiste où il est tout, ou peu s'en faut… pourvu qu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée !

2. En mauvaise part, régime qui incline à l'autoritarisme en Amérique latine ou en Afrique

Régime présidentiel

Le mal nommé. Régime, né et limité aux États-Unis, qui fait une application stricte de la *séparation des pouvoirs,* selon laquelle les pouvoirs publics s'absorbent dans leur fonction respective et sont autonomes. En d'autres termes, à une spécialisation fonctionnelle correspond une irrévocabilité mutuelle. La séparation des pouvoirs tend, de la sorte, à un équilibre ou à une neutralisation. Dans ces conditions, c'est moins le président que le couple qu'il forme avec le *Congrès* qui dirige les destinées américaines

Régime représentatif

Mode d'exercice de la *souveraineté,* antithétique à la *démocratie* directe, consistant pour les *citoyens* à la déléguer à leurs élus. C'est le gouvernement du peuple par ses *représentants*. Ce procédé, qui fait figure de plus petit dénominateur commun aux régimes politiques, a suscité, néanmoins, de Jean-Jacques Rousseau aux soixante-huitards (« Élection-trahison »), une réprobation, au nom de la logique démocratique. Car le propre de la souveraineté réside dans le fait qu'elle est exercée par son titulaire

Le régime représentatif a partie liée, historiquement, avec le libéralisme de Montesquieu et la *souveraineté nationale*

Règlement

1. Acte du pouvoir exécutif de caractère général et impersonnel (par opposition aux actes individuels) pris sous la forme de *décret* ou d'arrêté. Il peut comporter des *dispositions* à caractère *expérimental* (art. 37-1 C.)

2. Arrêt de règlement : décision juridictionnelle qui, en termes péremptoires, énonce une règle applicable, à l'avenir, à des litiges. Cette démarche caractéristique des cours judiciaires (appelées « parlements ») de l'Ancien Régime a été proscrite par l'article 5 du Code civil, motif pris de ce qu'elle méconnaît le principe de la *séparation des pouvoirs*

Règlement communautaire

« Loi » de l'*Union européenne*. Acte du Conseil et de la Commission qui a une portée générale : « Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre » (art. 249, traité de l'Union européenne)

Règlement des assemblées

« Loi intérieure » d'une assemblée (Esmein), comprenant les *dispositions*, relevant de sa *compétence* exclusive, qui organisent son fonctionnement et sa discipline. Adopté et modifié sous la forme de *résolutions*. Expression traditionnelle de l'autonomie des assemblées, le règlement est cependant soumis au contrôle obligatoire de conformité du *Conseil constitutionnel* (art. 61, al. 1 C.) et étendu, par voie jurisprudentielle, au *Congrès* du Parlement (décision du 20 décembre 1963)

Renvoi préjudiciel

V. *Question préjudicielle*

Représentant

Délégué des *citoyens* investi d'un *mandat représentatif* (art. 3 C.). Il est « chargé de vouloir pour la nation » (Barnave). Les parlementaires représentent la *Nation*, de même que le *président de la République* (art. 3 C.). En *démocratie* césarienne : « Il n'y a de représentant en France que moi », tranche Napoléon, le 1er janvier 1814 ; « L'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu », opinera le général de Gaulle, le 31 janvier 1964.

Représentation

Clé de voûte du constitutionnalisme. Dès lors que « le principe de toute *souveraineté* réside essentiellement (c'est-à-dire fondamentalement) dans la *Nation* » (art. 3 de la Déclaration de 1789), il faut que l'unité du *pouvoir* de *l'État* se fonde sur celle de la nation et se dégage de la diversité de la société : « Le droit de se faire représenter n'appartient aux *citoyens* qu'à cause des qualités qui leur sont communes » (Sieyès).

À la représentation particulière, consultative et communautaire telle que la pratiquait l'Ancien Régime, la Révolution a substitué une représentation générale, souveraine et individualiste (Marcel Prélot). L'*élection* sert à désigner les *représentants*, mais ceux-ci tiennent de la *Constitution* leur *pouvoir* de vouloir au nom de la nation tout entière.

Représentation proportionnelle (RP)

Mode de scrutin, inspiré par le souci de justice, ou à tout le moins d'équité, qui accorde à toutes les formations politiques en lice, au moyen du *quotient électoral*, un nombre de sièges au prorata du nombre de suffrages qu'elles ont obtenus.

En outre, la RP implique des constantes (un *scrutin* de liste, se déroulant dans une grande *circonscription* électorale, en un seul tour) autant que des variables (instauration d'un seuil de représentativité et calcul de la répartition des restes).

RP personnalisée : version en usage, notamment en Allemagne.

République

1. Étymologiquement : la chose publique *(res publica)*. À ce compte, « les rois aussi sont républicains » (Proudhon).

2. Forme de *gouvernement* excluant le principe héréditaire au profit de l'élection. Désigne aussi l'État ainsi gouverné : la République française dont la devise est : *Liberté, Égalité, Fraternité* (art. 2 C.).

Les lois de la République : V. *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR)* ; *Légalité républicaine*.

Réserve

Modification apportée à l'ordre normal de la discussion, qui reporte à une phase ultérieure de celle-ci l'examen ou le *vote* d'un *article* ou d'un *amendement* (art. 95 RAN).

Réserve de la loi

Conséquence de la détermination par la *Constitution* de 1958 d'un *domaine de la loi* qui interdit au *pouvoir réglementaire* d'empiéter sur la *compétence* du législateur, mais exige réciproquement que celui-ci exerce pleinement cette compétence : lorsqu'il néglige de le faire en ne prévoyant pas les dispositions qui y ressortissent, le *Conseil constitutionnel* censure alors son incompétence négative (28 juillet 1993).

Réserve d'interprétation

Technique par laquelle le *Conseil constitutionnel* « retire son venin » à une *disposition* de la loi déférée en précisant l'application qui sera seule conforme à

la *Constitution* ; il évite ainsi de censurer la disposition suspecte. Les réserves d'interprétation figurent désormais dans le *dispositif* des *décisions*.

Réserve parlementaire

Crédits ouverts par la *loi de finances* de l'année, mis à la libre disposition des présidents des assemblées et des *commissions* des finances, des *rapporteurs* généraux desdites commissions et des parlementaires.

Résistance à l'oppression

Expression de la légitime défense d'un peuple, lorsque ses gouvernants bafouent ouvertement la *constitution* et plus particulièrement mutilent les libertés. « Le plus sacré des devoirs », selon La Fayette, a été consacré par la *Constitution* de l'an I : « Quand le *Gouvernement* viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs » (art. 35).

De manière permanente, les citoyens peuvent recourir à la résistance à l'oppression qui figure au nombre de leurs droits naturels et imprescriptibles, au même rang que la liberté, la propriété et la sûreté (art. 2 de la Déclaration de 1789).

Résolution

Acte d'une assemblée résultant de l'adoption par celle-ci d'une *proposition* dont l'objet, avant 1958, n'était pas déterminé et que le *Conseil constitutionnel* a restreint en 1959 aux mesures d'ordre intérieur, telles que le *règlement* ou la création d'une *commission d'enquête* (en dehors des cas prévus par la Constitution ou la loi organique en matière d'*immunités*). La LC du 23 juillet 2008 a supprimé ces restrictions, sous réserve que les résolutions ne mettent pas en cause la *responsabilité du gouvernement* et ne formulent pas d'*injonctions* (art. 34-1 C.). Par ailleurs, chaque assemblée a la possibilité de voter des résolutions sur les propositions d'actes de l'Union européenne (art. 88-4 C.) ou relatives au principe de *subsidiarité* (art. 88-6 C, LC du 23 juillet 2008).

Responsabilité du gouvernement

Élément constitutif du *régime parlementaire*, lointainement issu de la procédure de l' *impeachment*, permettant de vérifier la confiance dont jouit le *gouvernement* auprès du *Parlement*. La *question de confiance* (art. 49, al. 1er et 3 C.) est à l'initiative du *Premier ministre* ; la *motion de censure* (art. 49, al. 2 et 3 C.), à la diligence des *députés*. Le refus de la confiance entraîne la *démission* du gouvernement (art. 50 C.). Il sera chargé, dans l'attente de la nomination de son successeur, de l'expédition des *affaires courantes*. Selon que le *chef de l'État* peut mettre en cause la responsabilité du ministère, ou non, le régime sera appelé dualiste ou orléaniste dans un cas, moniste dans l'autre.

Révision

1. Modification apportée à une *constitution*. Formellement, elle est l'œuvre du *pouvoir constituant* dérivé (art. 89 C.).

2. Modification de la *liste électorale* (art. L. 16 du Code électoral).

Révolution

« Brusque mouvement social réalisé par la force populaire, sans observer les formes légales, ayant pour but et pour résultat la substitution d'un régime légal à un autre » (Lévy-Bruhl). La révolution se distingue du *coup d'État* en ce qu'elle a pour auteur le peuple et non l'une des autorités constituées (Carré de Malberg).

Rivet (loi ou constitution)

Du nom de son initiateur, loi du 31 août 1871 qui organise, à titre provisoire, la vie des *pouvoirs publics*, consécutive à l'effondrement du Second Empire, en décidant que « le chef du *pouvoir exécutif* (M. Thiers, en l'espèce) prendra le titre de *président de la République* française ».

Chapitre XVIII

S

Saisine

1. Opération juridique déclenchant l'intervention d'une instance. Ainsi, une *loi* peut être déférée au *Conseil constitutionnel* par le *président de la République,* le *Premier ministre*, le président de l'une ou l'autre assemblée parlementaire, 60 *députés* ou 60 sénateurs (art. 61, al. 2 C.). Se dit requête dans le *contentieux électoral* et référendaire (art. 58, 59 et 60) lorsqu'une élection ou une opération est contestée.

2. Autosaisine : possibilité offerte au juge de se saisir d'office d'un texte. Concernant la fin de l'exercice des pouvoirs exceptionnels, le *Conseil constitutionnel* procède de plein droit à cet examen (art. 16 C. : LC du 23 juillet 2008).

3. Lettre de saisine : document adressé au président du Conseil constitutionnel. La procédure contradictoire est observée depuis 1983, dès lors que la saisine parlementaire est publiée au *Journal officiel,* en même temps que les observations du *gouvernement* depuis 1994.

4. Saisine blanche : recours qui n'articule, exceptionnellement, aucun grief d'inconstitutionnalité.

5. Saisine facultative et saisine obligatoire : les traités en instance de *ratification* et les textes de loi en instance de *promulgation* (art. 54 et 61, al. 2 C.) sont susceptibles d'être déférés au juge constitutionnel par les autorités visées à l'article 61, alinéa 2. Depuis la révision de 1974, la saisine parlementaire est regardée comme un élément du statut de l'*opposition*.

La *loi organique* est obligatoirement déférée au Conseil par le Premier ministre (art. 61, al. 1er C.), ainsi que la *proposition* de loi référendaire (art. 11 C. : LC du 23 juillet 2008). Il en est de même du *règlement* des assemblées parlementaires.

Sanction

Prérogative du *chef de l'État*, par laquelle, à la différence de la *promulgation*, il participe à la formation de la *loi*, en qualité de coauteur, concurremment aux chambres. Cette part de *pouvoir législatif* (E. Pierre) était attribuée au roi (Constitution de 1791, *Chartes* de 1814 et de 1830) et au *président de la République* (Constitution de 1852).

Schœlcher (décret)

Décret du 27 avril 1848, dont l'initiative incombe à Victor Schœlcher, portant abolition définitive de l'esclavage dans les possessions françaises.

Scrutin

1. Ensemble des actes constituant l'opération de vote (dépôt du bulletin dans l'urne, dépouillement et proclamation des élus).

2. Scrutin majoritaire : *mode de scrutin* privilégiant la décision du *pouvoir* de suffrage en attribuant le (ou les) siège(s) à pourvoir dans la *circonscription électorale* au (ou aux) candidat(s) ayant recueilli la *majorité* des voix.

- Il peut être à un tour : il est appelé alors scrutin à la pluralité des voix (démocraties anglo-américaines) ; ou à deux tours : à défaut de la *majorité* absolue au premier tour (plus de la moitié des *suffrages exprimés*), la majorité relative est décisive au scrutin de *ballottage* (système français traditionnel). Cette modalité est contraignante pour les partis se réclamant d'une même famille politique. L'unité de candidature, au second tour, découle des désistements (à gauche, on pratique la « discipline républicaine » ; à droite, la « discipline nationale »). En un mot, « au premier tour, on choisit, au second, on élimine » (Bracke-Desrousseau).

- Il peut être uninominal (un siège par circonscription) ou de liste (plusieurs sièges par circonscription).

3. Scrutin d'arrondissement : nom traditionnellement donné au scrutin majoritaire uninominal à deux tours, qui se déroulait originellement dans le cadre des arrondissements administratifs avant qu'il ne soit procédé au découpage de circonscriptions *ad hoc* en 1927.

Scrutin de liste

V. *Représentation proportionnelle.*

Scrutin public

1. Ainsi dénommé parce qu'à la différence du *vote à main levée*, qui ne laisse pas de trace, il permet la publication au procès-verbal des votes émis par les membres de l'assemblée soit à l'aide de bulletins de couleur imprimés à leur nom, soit par le vote électronique (art. 66 RAN).

Le scrutin public à la tribune a lieu par appel nominal, chaque parlementaire se déplaçant pour voter, notamment lorsque le *gouvernement* a engagé sa *responsabilité* ou sur une *motion de censure* (art. 66 RAN).

Séance

Réunion plénière et publique, pendant une *session*, au cours de laquelle l'assemblée exerce ses *compétences*. La séance est ouverte et levée par le président.

Sécession

Droit pour la population d'une *collectivité d'outre-mer* de se séparer de la communauté nationale. Son exercice est, toutefois, subordonné au consentement

des intéressés qui revêt, en pratique, l'aspect d'un *référendum* d'autodétermination (art. 53 *in fine* C.). Tandis que Mayotte en 1976 s'y refusait, le territoire des Afars et des Isaas, devenu la république de Djibouti, s'en réclamait en 1977.

Secrétaire d'État

1. Membre d'un *gouvernement* qui occupe le dernier degré de la hiérarchie et agit, sous l'autorité et par délégation, auprès du *Premier ministre* ou d'un *ministre*. Il ne participe pas toujours au *Conseil des ministres*. Avant 1946, on disait : sous-secrétaire d'État.

2. Dénomination donnée, aux États-Unis, au responsable des relations extérieures. Il dispose, par ailleurs, de *pouvoirs* relatifs à la vie de l'État. C'est à lui que la démission du président Nixon a été adressée en 1974.

3. Cardinal assistant le pape, ou le remplaçant, dans l'exercice de ses fonctions temporelles, à la cité du Vatican.

Secrétariat général des affaires européennes (SGAE)

Service du *Premier ministre*, créé par le *décret* du 17 octobre 2005, qui a succédé au SGCI (décret du 25 juin 1948) et qui joue un rôle décisif en matière communautaire. Point de passage obligé, il est chargé de préparer et d'arrêter les instructions des représentants français à Bruxelles et d'opérer la transposition des *directives communautaires* en normes nationales dans les délais requis.

Secrétariat général du gouvernement (SGG)

Service du *Premier ministre*, créé par un *décret* du 31 janvier 1935, qui participe

avec efficacité à la coordination de l'activité au sein du *pouvoir exécutif*. Il en constitue, à la vérité, la cheville ouvrière. À cette fin, il escorte toutes les phases de l'activité normative, tant du point de vue législatif que réglementaire : de la préparation à la publication au *Journal officiel*, en passant par la *délibération* en *Conseil des ministres*, dont il assure le secrétariat. Il est naturellement l'interlocuteur des autres *pouvoirs publics* et du *Conseil constitutionnel* en particulier ; bref, la main invisible de la *République*.

Sénat

1. À l'imitation de Rome (SPQR), dénomination de la seconde chambre, ou « chambre haute », en France, dont les membres ont été originairement nommés, en l'an VIII et en 1852, avant d'être élus au *suffrage* universel indirect en 1875 et en 1958 (art. 24 C.). Assemblée permanente, il se renouvelle par moitié depuis 2011 ; ses membres sont répartis en deux séries. Sous cet aspect, le Sénat exerce, conformément à la logique du *bicamérisme*, une influence modératrice.

Le Sénat assure « la représentation des *collectivités territoriales* de la République », il est le « grand conseil des communes françaises » (Gambetta). Compte tenu, par ailleurs, de son rôle déterminant, en 1875, « la III^{e} République a été un Sénat » (Dufaure). Ce qui devait entraîner sa *capitis deminutio*, en 1946, sous le titre de *Conseil de la République*.

Cas unique, en droit français, les électeurs sénatoriaux sont astreints au vote (art. L. 318 du Code électoral).

2. Sénat des États-Unis : l'assemblée qui assure la représentation égalitaire des *États* membres (art. I, section III de la Constitution de 1787). Outre ses *pouvoirs* législatif et constituant, il dispose de *compétences* spécifiques, en matière de confirmation des nominations aux emplois fédéraux et de consentement aux traités. Sans conteste, il s'agit de la chambre la plus puissante et prestigieuse des démocraties occidentales.

Séparation des pouvoirs

Principe d'organisation politique selon lequel la même autorité ne doit pas

exercer toutes les fonctions étatiques. La distinction de celles-ci et la répartition de leur exercice entre les différents organes de l'*État* ont été présentées de manière différente par Locke (1690) et Montesquieu (1748). Ce dernier a formulé la distinction classique entre les *pouvoirs exécutif, législatif* et judiciaire, et le principe libéral définissant leurs rapports : « Il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. »

Il en est résulté la conception de la séparation « stricte » ou « rigide » appliquée par la Constitution américaine de 1787 fondée sur les *checks and balances* (freins et contrepoids) qui établit un *régime présidentiel*.

Le *régime parlementaire* est traditionnellement présenté comme un régime de séparation « souple » ou de collaboration des pouvoirs en raison de la *responsabilité* gouvernementale et du droit de *dissolution.*

Septennat

Durée traditionnelle du mandat du *président de la République,* fixée à sept ans par la loi du 20 novembre 1873, jusqu'à la LC du 23 juillet 2008 établissant le *quinquennat.* V. Amendement *Wallon.*

Serment

1. Engagement solennel de comportement d'une personne, lors de la prise de ses fonctions. Cet appel à l'honneur peut lier le *chef de l'État* (États-Unis, France en 1848) ; les magistrats (art. 6 de l'ordonnance du 22 décembre 1958) ; les membres nommés au *Conseil constitutionnel* (art. 3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958), les juges parlementaires de la *Cour de justice de la République* (art. 2 de la LO du 23 novembre 1993).

2. Engagement de fidélité ou de loyalisme à l'égard d'une autorité politique. Les fonctionnaires ont été tenus de prêter serment à l'empereur sous le Second Empire, au maréchal Pétain sous le régime de Vichy.

Service public

Activité d'intérêt général assurée par les *pouvoirs publics*, pouvant faire l'objet d'une délégation à une personne privée.

Session

Période de l'année durant laquelle le *Parlement* se réunit valablement pour délibérer en *séance* plénière.

La session ordinaire donne lieu à la réunion de plein droit, c'est-à-dire sans convocation, du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin (art. 28, al. 1er C.). Le Parlement se réunit également de plein droit, à titre exceptionnel, à la suite des élections provoquées par une *dissolution* (art. 12 C.), ou lorsqu'il est fait application de l'*article 16*. Dans les autres cas, il est convoqué en session extraordinaire par *décret* du *président de la République*, qui y met fin par un *décret de clôture* (art. 30 C.).

Shadow Cabinet

Littéralement : « cabinet de l'ombre ». Groupe de *députés* qui assistent le leader de l'*opposition* et qui constituent une espèce de contre-gouvernement siégeant en face du *cabinet* à la Chambre des communes.

Siège des pouvoirs publics

Lieu où sont domiciliés les pouvoirs publics. La loi constitutionnelle du 21 juin 1879 l'a transféré de Versailles à Paris. Le palais de l'Élysée est affecté au *président de la République* ; l'hôtel de Matignon, au *Premier ministre* ; le palais Bourbon, à l'*Assemblée nationale* ; le palais du Luxembourg, au *Sénat* ; le Palais-Royal (en partie), au *Conseil constitutionnel*. En revanche, le *Congrès du Parlement* se tient au château de Versailles, par commodités matérielles (ordonnance du 17 novembre 1958).

Solidarité gouvernementale

En *régime parlementaire*, unité de conception et de dessein des *ministres* qui a pour sanction leur responsabilité collective concernant la politique du *gouvernement*.

Sondages

V. *Propagande électorale*.

Sous-amendement

Modification proposée à un *amendement*.

Souveraineté

Signifie, négativement, l'absence de toute dépendance extérieure et de tout empêchement intérieur. Positivement, désigne le caractère suprême de la puissance étatique, et cette puissance elle-même, c'est-à-dire les *pouvoirs* effectifs compris dans la puissance de l'*État*.

La souveraineté emporte donc à la fois l'indépendance dans l'ordre international (la souveraineté *de* l'État), le pouvoir exclusif et sans limites, sinon celles que l'*État de droit* s'assigne à lui-même, dans l'ordre interne (souveraineté *dans* l'État), et le contenu de ce pouvoir.

Elle est l'apanage de l'État, à l'opposé d'une organisation internationale *(Union européenne)* qui ne peut bénéficier que de transferts de *compétences* consentis par les États membres (CC, 9 avril 1992 et art. 88-2 C.).

Souveraineté nationale

Conception découlant de l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu, ne peut exercer d'autorité qui n'en émane

expressément », ce qui signifie que la souveraineté réside indivisiblement dans la nation tout entière qui l'exerce par l'intermédiaire de ses *représentants*.

La Constitution de 1946 a concilié cette conception à l'origine exclusivement représentative avec le principe de la *souveraineté populaire* : « La souveraineté nationale appartient au *peuple français* » (art. 3), et celle de 1958 avec l'exercice direct : le peuple « l'exerce par ses représentants et par la voie du *référendum* » (art. 3 C.).

Enfin, la jurisprudence du *Conseil constitutionnel* a tiré du principe la conséquence que la souveraineté « ne peut être que nationale », ce qui implique que le cadre national est intangible (30 décembre 1976).

Souveraineté parlementaire

1. En Grande-Bretagne, signifie que le Parlement (c'est-à-dire le monarque, la Chambre des Communes et la Chambre des Lords) détient le pouvoir juridique absolu et unique de faire et de défaire les lois *(Dicey)* : c'est donc une souveraineté normative.

2. En France, désigne la déviation qui a conduit les assemblées à prétendre incarner la *souveraineté nationale* tant à l'égard de l'exécutif que des citoyens eux-mêmes : « les *représentants* de la *Nation* souveraine sont les représentants souverains de la nation » (G. Berlia).

Souveraineté populaire

Conception selon laquelle « le peuple souverain est l'universalité des citoyens français » (art. 7 de la Constitution du 24 juin 1793), ce qui signifie que la souveraineté est contenue indistinctement et également dans tous les citoyens. La conséquence est que le *suffrage* universel est un droit, qu'il constitue l'instance ultime et qu'il peut se prononcer immédiatement *(référendum)*.

Speaker

Président de la chambre dans les assemblées anglo-américaines. À la Chambre des communes, traditionnellement désigné d'un commun accord et investi d'une autorité arbitrale étendue (aux élections générales, le parti adverse ne présente en principe pas de candidat contre lui). Il est reconduit dans ses fonctions aussi longtemps qu'il le souhaite.

Aux États-Unis, le président de la Chambre des représentants porte le titre de *speaker,* le *vice-président* des États-Unis étant de droit le président du Sénat, il y est suppléé par un président *pro tempore.*

Spécialité législative

V. *Collectivités d'outre-mer.*

Spoils system

V. *Dépouilles.*

Subsidiarité

Principe dont la finalité consiste à rapprocher la décision du *citoyen* par le choix du meilleur niveau de *compétences* au plan local (art. 72, al. 2 C.) et communautaire (art. 5 du traité de l'*Union européenne*). Une assemblée parlementaire peut émettre un *avis* sur la conformité d'un acte législatif européen audit principe ; elle peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne en cas de violation de ce principe (art. 88-6 C., LC du 23 juillet 2008).

Suffrage

1. Manifestation de volonté dans le cadre d'une *élection* ou « organisation politique de l'assentiment » (Maurice Hauriou). « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la *Constitution.* Il est toujours universel,

égal et secret » (art. 3 C.). Ce droit doit enfin s'exercer selon une « périodicité raisonnable » (CC, 6 décembre 1990).

2. Suffrage capacitaire : modalité de suffrage restreint qui subordonne la qualité d'*électeur* aux capacités intellectuelles ou au niveau d'instruction. Le majeur en tutelle (art. 489 du Code civil) est écarté des urnes.

3. Suffrage censitaire : procédé de suffrage restreint, liant la qualité d'*électeur* à la fortune et plus particulièrement à une quotité d'impôt, appelé cens. Sur ce fondement, la Constitution de 1791 opère un *distinguo* entre les *citoyens* actifs et les citoyens passifs.

4. Suffrage direct : choix effectué par les électeurs eux-mêmes. Sur le plan national, ce suffrage s'applique au *chef de l'État* (art. 6 C.) et aux *députés* (art. 24 C.).

5. Suffrage égal : « Un homme, une voix. »

6. Suffrages exprimés : nombre des votants déduction faite des bulletins blancs et nuls.

7. Suffrage indirect : les électeurs choisissent des électeurs, appelés généralement les *grands électeurs*, qui procèdent ensuite à la désignation des élus. À ce titre, les sénateurs sont les élus des élus (art. 24 C.).

8. Suffrage restreint : en application de la théorie de l'*électorat*-fonction, ensemble des procédés imaginés en vue de limiter le nombre d'électeurs : suffrage capacitaire, suffrage censitaire (le suffrage féminin a été consacré par une ordonnance du 21 avril 1944 ; les juifs ont été privés du droit de vote, au Royaume-Uni jusqu'en 1859 ; le *décret Schœlcher* du 27 avril 1848 abolit l'esclavage dans les possessions françaises).

9. Suffrage secret : choix de l'électeur entouré de garanties procédurales (passage par l'isoloir, bulletin mis dans une enveloppe non transparente notamment) en vue de favoriser la sincérité de la consultation. Élément constitutif d'une *démocratie* pluraliste.

10. Suffrage universel : en écho à la thèse de l'*électorat*-droit, attribution de la qualité d'électeur à la totalité des citoyens. Le suffrage universel, proclamé une première fois, en l'an I, sera consacré en 1848, pour les hommes et en 1944, pour

les femmes.

Suppléance

En l'absence du *président de la République,* le *Premier ministre* peut présider, à sa place, un *Conseil des ministres* en vertu d'une délégation expresse et un ordre du jour déterminé (art. 21, al. 3 C.).

Suppléant

Au scrutin majoritaire, personne élue en même temps que le parlementaire, et appelée à le remplacer en cas de décès ou, provisoirement, de nomination au *gouvernement* (art. 23 et 25 C.).

Au scrutin de liste, le parlementaire dont le siège devient vacant est remplacé par le suivant de liste (premier non-élu).

Suspension de détention ou de poursuite

Décision prise par une assemblée dont un membre est détenu ou poursuivi et tendant à ce qu'il y soit mis un terme, pour la durée de la *session.* C'est l'inverse de la levée de l'*immunité parlementaire* (art. 26 C.).

Suspension de séance

Interruption momentanée de la *séance* décidée par le président soit à son initiative, soit sur la demande qui lui est présentée. Elle est de droit à la demande du *gouvernement* ou d'un président de *groupe* (art. 58 RAN).

À la différence de la suspension de séance, la suspension du débat n'implique pas l'interruption de la séance, mais seulement celle de la *procédure* en cours.

Chapitre XIX

T

Temps législatif programmé

Fixation par la *conférence des présidents* de la durée maximale de l'examen d'un texte en *séance* ; ce temps est réparti entre les *groupes* qui disposent à leur guise de la fraction qui leur est attribuée (art. 49, al. 5 à 13 RAN).

Terres australes et antarctiques françaises

Territoire dont la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière (art. 72-3 C.).

Territoire

Élément constitutif de l'*État*, formé par les espaces terrestre, aérien et maritime, le cas échéant, qui délimite la sphère des *compétences ratione loci* des autorités publiques.

Le *président de la République* est le garant de son intégrité (art. 5 et 16 C.), tandis que toute modification est subordonnée au consentement des populations intéressées (art. 53 *in fine* C.).

Territoires d'outre-mer

V. *Collectivités d'outre-mer.*

Texte de forme législative

Expression de l'art. 37, al. 2 C. : texte délibéré dans les conditions prévues pour l'adoption de la loi et promulgué comme telle, mais comportant des dispositions qui sont matériellement réglementaires au sens de cet article. La jurisprudence du *Conseil constitutionnel* l'entend comme synonyme de « force législative » en l'appliquant aux *ordonnances* prises en vertu de l'art. 92 C.

Tirage au sort

Procédé de désignation des gouvernants par le hasard qui « n'afflige personne » (Montesquieu) et assure l'égalité des chances entre les *citoyens*, à l'exemple d'Athènes.

Tradition républicaine

Ensemble de principes résultant des précédents établis sous les Républiques antérieures. Cette notion coutumière, qui a inspiré la jurisprudence du *Conseil d'État*, a été précisée par le *Conseil constitutionnel* qui a décidé que la tradition républicaine ne peut être invoquée devant lui à l'encontre d'un texte législatif que pour autant qu'elle a donné naissance à un *principe fondamental reconnu par les lois de la République*, au sens du Préambule de la Constitution de 1946, repris par celui de 1958 (20 juillet 1988).

Traité international

V. *Engagement international*.

Transparence

Synonyme de moralisation de la vie politique du point de vue financier. La loi du 11 mars 1988, qui a introduit ce terme dans le vocabulaire juridique, organise un mécanisme permettant d'apprécier les variations du patrimoine des élus et des gouvernants. À cet effet, elle institue la Commission pour la transparence financière de la vie politique qui reçoit les déclarations des intéressés, et notamment des parlementaires. La loi du 11 mars 1988 modifiée fixe, d'autre part, un plafond aux dépenses électorales et apporte une aide aux *partis politiques* en contrepartie de la publicité de leurs comptes.

Travaux préparatoires

Ensemble des documents retraçant les différentes phases par lesquelles une *loi* ou une *constitution* a été élaborée par une assemblée. Par extension, les documents relatifs à l'élaboration de la Constitution de 1958 ont été publiés sous ce titre.

Treveneuc (loi)

Loi du 15 février 1872, votée à l'instigation du député de ce nom, qui organise la suppléance de l'*Assemblée nationale* élue en 1871 ou de « celles qui lui succéderont » par une assemblée des délégués des conseils généraux, au cas où celles-ci seraient « illégalement dis-soutes ou empêchées de se réunir ». La sur-vie de cette loi est discutée par rapprochement avec l'article 16 C.

Tribunal des conflits

Juridiction composée à parité de membres de la *Cour de cassation* et du *Conseil d'État* et présidée par le *garde des Sceaux*, chargé de régler les conflits de compétence entre les deux ordres juridictionnels (loi du 24 mai 1872).

Tribunat

Assemblée parlementaire, prévue par la *Constitution* de l'an VIII (art. 27), dont les membres étaient nommés à partir de la *liste de confiance* nationale. Son rôle

consistait à discuter les *projets* de loi et à les transmettre en vue de leur adoption au Corps législatif (art. 31). Cette « assemblée de bavards », selon le Premier consul, sera supprimée en 1807.

Tyrannie

Gouvernement sans lois.

Chapitre XX

U

Union

1. Personnelle : condition de deux *États* unis par un même monarque, par suite du jeu spontané des règles successorales (Angleterre et Hanovre, de 1714 à 1837 ; Pays-Bas et Luxembourg, de 1815 à 1890).

2. Réelle : condition de deux États unis par un même monarque, par suite d'un acte de volonté (traité) : Suède et Norvège (1815-1905) ; Autriche et Hongrie (1867-1918).

Union européenne

Union d'*États* créée par le traité de Maastricht (1992) parallèlement aux Communautés européennes (traité de Rome de 1957) (art. 88-2 C.).

L'ordre juridique communautaire est intégré à celui des États membres (art. 88-3 C.).

Système fédéral original, l'Union européenne peut se définir comme « une fédération démocratique d'États et de citoyens » (L. Dubouis).

Urgence

1. Qualifiée de *procédure accélérée* par la LC du 23 juillet 2008, sa déclaration permet au *gouvernement* d'interrompre la *navette* après une seule lecture par

chaque assemblée en provoquant la réunion d'une *commission mixte paritaire* (art. 45 C.).

2. Abréviation du délai imparti au *Conseil constitutionnel* pour statuer sur la conformité d'une *loi* à la *Constitution,* à la demande du *gouvernement* (art. 61, al. 3 C.). V. *Pouvoirs de crise.*

Chapitre XXI

V-W

Vacance

Absence du titulaire d'une fonction publique par suite de son décès, de sa démission, d'une annulation ou de sa condamnation définitive. La vacance de la *présidence de la République*, constatée par le *Conseil constitutionnel*, a pour effet, parallèlement à un cas d'*empêchement* définitif, la mise en place de l'*intérim* et la convocation des *collèges électoraux* en vue de l'élection d'un nouveau *chef de l'État* (art. 7 C.).

La vacance d'un siège parlementaire provoque, en dehors des cas de *suppléance*, le recours à une élection partielle, sauf dans l'année précédant le renouvellement de l'assemblée (art. LO 178 du Code électoral). Le remplacement d'un membre nommé du *Conseil constitutionnel* intervient dans le délai d'un mois ou de la huitaine, selon les hypothèses (art. 9 et 10 de l'ord. du 7 novembre 1958).

Validation législative

Procédure juridique consistant à recourir à la *loi*, au vu d'un motif *d'intérêt général* suffisant, afin de neutraliser les effets découlant de l'annulation d'un acte réglementaire qui remet en cause des situations personnelles acquises (ex. : un concours administratif). Le législateur agit à la manière du *deus ex machina*.

Dans une décision du 22 juillet 1980, le *Conseil constitutionnel* a souligné le caractère exceptionnel de la démarche : « Il n'appartient ni au législateur ni au *Gouvernement* de censurer les décisions des juridictions, d'adresser à celles-ci des *injonctions* et de se substituer à elles dans le jugement des litiges relevant de

leur *compétence*. »

Vérification des pouvoirs

Traditionnellement, chaque assemblée était juge de l'*éligibilité* de ses membres et de la régularité de leur *élection*. Il en résultait qu'elle statuait sur les réclamations dirigées contre l'élection de ceux-ci qu'elle validait ou invalidait. En cas d'annulation, il y avait normalement une élection partielle pour pourvoir au siège devenu vacant, mais il est arrivé d'admettre un autre candidat que celui proclamé élu et invalidé. Exceptionnel sous la III^{e} République, cet exercice du pou-voir de réformation a donné lieu sous la IV^{e} République à des abus qui ont entraîné en 1958 le transfert du *contentieux* des élections parlementaires au *Conseil constitutionnel* (art. 59 C.).

Veto

1. Technique juridique qui s'analyse en une contestation de la *loi*, en vue d'empêcher son application. Signifie en latin : « Je m'oppose. » Aux États-Unis, en application de la « faculté d'empêcher » (Montesquieu), le président peut opposer son veto à une loi adoptée par le *Congrès*, mais celui-ci peut renverser le veto en adoptant à nouveau la loi à la *majorité* des deux tiers.

2. Veto de poche (ou *pocket veto*). Pratique en vertu de laquelle le président des États-Unis a la possibilité d'ajourner la *promulgation* d'une loi en fin de session du Congrès.

3. Veto des *commissions* parlementaires à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, elles peuvent briser des choix effectués par le *président de la République* (art. 13, al. 5 C, LC du 23 juillet 2008).

4. Veto populaire : *procédure* d'abrogation de la loi mise en œuvre par les *citoyens*. Le veto populaire a cours en Italie et en Suisse. C'est une modalité du *référendum*.

Vice-président

1. Personne qui seconde le président d'une institution, en cas d'absence.

2. Vice-président de la République : fonction créée par la Constitution de 1848 en vue d'assumer l'*intérim* du chef de l'État.

3. Vice-président des États-Unis : « Son Excellence superflue » (B. Franklin). Élu en même temps que le président (art. II, section I de la Constitution de 1787), il est appelé soit à le remplacer, jusqu'au terme de son mandat, en cas de *vacance* ou d'*empêchement* définitif, soit à le suppléer en cas d'empêchement momentané. Dans l'attente de cet instant, il préside de droit le *Sénat* (art. 1er, section III) et ne prend part au vote qu'en cas de partage de voix.

4. Vice-président du *Conseil d'État* : nommé en *Conseil des ministres* (art. 13 C.), il préside en fait la Haute Juridiction (art. L. 121-1 du Code de justice administrative), le *Premier ministre* ayant théorique-ment la qualité de président. Réputé être le premier fonctionnaire de l'État, il présente traditionnellement les vœux des *corps constitués* au *chef de l'État*.

5. Vice-président d'une assemblée : membre du *bureau*, qui supplée le président en cas d'absence dans la conduite des débats (v. art. 11 RAN).

Votation

En Suisse, désigne les *référendums*.

Vote à main levée

Mode ordinaire de décision des assemblées, dans le cas où le *vote par scrutin* n'est pas décidé ou requis. En cas de doute, il est procédé à un vote par assis et levé (art. 64 RAN).

Vote bloqué ou unique

Procédure qui déroge au principe de la spécialité des votes (qui exige un *scrutin* séparé sur chaque *article* et sur chaque *amendement*) et permet au *gouvernement*

de demander à l'assemblée de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion, à l'exclusion des amendements qu'il n'accepte pas (art. 44, al. 3 C.). La de-mande de scrutin unique entraîne la *réserve* du vote, mais ne fait pas obstacle à la discussion (CC, 15 janvier 1960).

Vote calibré

Selon l'expression forgée par André Hauriou, procédé par lequel, sous la IV^{e} République, les *députés*, soucieux de neutraliser la *dissolution*, modulaient leur défiance au ministère en le renversant à la *majorité* simple et non point absolue (art. 51 de la Constitution de 1946).

Vote indicatif

Cas de figure procédural, ressortissant à la litote, au moyen duquel une assemblée lors de la discussion budgétaire, désireuse d'accroître des dotations, supprimait symboliquement le traitement du *ministre*.

Vote obligatoire

Principe selon lequel un électeur est tenu de s'exprimer (Belgique, Luxembourg, Grèce). En revanche, le vote demeure facultatif, en France, à l'exception des électeurs sénatoriaux (art. L. 318 du Code électoral).

Vote par division

1. Vote d'un texte : l'unité de vote est l'*article* ou l'*amendement*, mais il peut être demandé des *scrutins* distincts sur un *alinéa* ou un membre de phrase de l'article ou de l'amendement discutés.

2. Vote par division des votants : les « pour » quittent la salle de séance par une porte, les « contre » par une autre porte, tandis que les « abstentions » restent à leur place. Appliqué au Sénat jusqu'en 1972.

Vote par scrutin

Vote par bulletins ou électronique. Normalement public, il a lieu à bulletins secrets pour les nominations personnelles.

Vote personnel

1. Principe selon lequel l'électeur doit exercer, lui-même, son choix. Cependant, les électeurs peuvent voter par procuration (art. L. 71 du Code électoral). Le vote par correspondance, dans le cadre des élections politiques, a été supprimé par une loi du 31 décembre 1975.

2. Règle interdisant les *délégations de vote* des parlementaires ; sauf empêchement prévu par la LO, seuls les présents pouvant participer aux *scrutins publics*. Étrangère à la tradition des assemblées françaises (v. *Boîtier*), cette règle a été introduite en 1958 (art. 27 C.).

Vote sans débat

Procédure abrégée appliquée à l'*Assemblée nationale*, notamment pour les *projets* autorisant la *ratification* ou l'approbation d'un *engagement international* qui ne donnent pas lieu à *amendements*. Dans ce cas, le président met aux voix l'ensemble du texte.

Vote secret

À l'opposé du vote public (« Le suffrage périt par acclamations », disait Alain), l'électeur est soustrait aux regards au moment où il exerce son choix, en se rendant dans un isoloir (art. 3 C.). À défaut, le juge annule les résultats du bureau de vote (CC, 9 novembre 1988).

Vote sur l'ensemble

Phase ultime de la *procédure* législative dans une assemblée, qui intervient après le vote du dernier *article* du texte (ou, si elle est demandée, après la seconde *délibération*) et qui conclut par l'adoption ou le rejet de ce texte. Il peut être précédé d'*explications de vote*.

Wallon (amendement)

Adopté à une voix de majorité le 30 janvier 1875, cet amendement consacra indirectement la *République* en transformant le *septennat* personnel du maréchal de Mac-Mahon en septennat impersonnel : « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en *Assemblée nationale*. Il est nommé pour sept ans ; il est rééligible. »

Weimar

« Grand-mère indigne de la V^{e} République. » La Constitution de la I^{re} République d'Allemagne (1919) instituait en effet un *dualisme* à la tête de l'exécutif, partagé entre un président du Reich élu au suffrage universel et un *chancelier* responsable devant le Reichstag. Elle fut d'autre part la première manifestation du *parlementarisme rationalisé*.

Whips

Littéralement : « piqueurs » (terme de vénerie). D'abord chargés de rameuter les membres de leur parti lors des *scrutins*, les *whips* assurent aujourd'hui le fonctionnement de la Chambre des communes en ce qui concerne l'*ordre du jour*. Le *Chief whip* du parti au pouvoir joue un rôle équivalent à celui du ministre chargé des relations avec le *Parlement* en France (il occupe d'ailleurs une position ministrielle