

Réforme des institutions Bilan et perspectives



le club
des juristes

Mars 2012

RÉFORME DES INSTITUTIONS BILAN ET PERSPECTIVES

Commission Institutions
Mars 2012



SOMMAIRE

I — LE PARLEMENT	7
A – Le travail en commission	9
B – Le rôle du Parlement dans le contrôle de l’action gouvernementale et l’évaluation des politiques publiques	13
C – Le rôle et le statut de l’opposition	17
II — LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT	21
A – Les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre	21
B – La structure du Gouvernement	24
III — LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET L’AUTORITÉ JUDICIAIRE	31
A – Le Conseil constitutionnel	31
B – L’autorité judiciaire	37
ANNEXES	
Composition de la commission	45

La Commission *Institutions* du Club des juristes a consacré trois réunions au bilan à tirer de la réforme constitutionnelle de 2008. Le recul est apparu suffisant pour que les premiers enseignements de l'expérience soient tirés et que, le cas échéant, des propositions nouvelles soient formulées. La proximité des échéances électorales de 2012 a, au surplus, paru fournir un contexte particulièrement favorable à une réflexion de cet ordre. Les questions institutionnelles feront évidemment partie des programmes politiques sur lesquels les Français auront à se prononcer. Le Club a jugé tout à fait adapté à sa mission d'inscrire son expertise au cœur des débats qui ne manqueront pas de se faire jour à ce propos.

La composition du groupe de travail réuni à cet effet reflète l'ensemble de ces paramètres de contexte. En plus des membres du Club particulièrement intéressés à ces sujets, ont été conviés plusieurs responsables politiques, magistrats et hauts-fonctionnaires dont le regard et l'expérience apparaissaient spécialement éclairants.

Il va sans dire, au demeurant, que le présent rapport n'engage individuellement aucun d'entre eux. Il reflète un consensus majoritaire au sein du groupe de travail. Rien de plus. Des oppositions ou des objections, parfois radicales, ont été formulées et demeurent ici ou là. Le texte qui va suivre s'en fait parfois l'écho, mais pas de manière systématique. Il s'agit d'une synthèse, assez globale, et certainement pas d'un *verbatim* ni d'une recension exhaustive. En toute hypothèse, le lecteur est instamment prié de ne pas perdre de vue cette dimension des choses. Il lui est donc demandé de ne pas lire ce rapport comme le reflet d'une doctrine unanime.

L'anonymat des prises de position respectives des participants a, par ailleurs, été l'objet d'un respect scrupuleux. Les obligations et contraintes

des uns et des autres ont fait, par ailleurs, que plusieurs membres du groupe ont été placés dans l'impossibilité d'assister à toutes les séances.

Les réflexions et propositions qui vont suivre portent sur le Parlement (I), le Président de la République et le Gouvernement (II), le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire (III). Des débats animés ont eu lieu au sujet des autorités administratives indépendantes, mais ils ne sont pas apparus assez conclusifs, à ce stade, pour justifier leur publication. Il est convenu que cette question sera reprise et approfondie, peut-être en relation avec d'autres composantes ou commissions du Club, afin de donner lieu à des conclusions plus complètes et plus fécondes. La dimension économique de la régulation requiert, notamment, qu'il en aille ainsi. C'est aussi l'une des qualités attendues du Club des juristes que de permettre, au plus haut degré, cet enrichissement interdisciplinaire.

I — LE PARLEMENT

Le groupe de travail a abordé la question du Parlement – son rôle, son statut, son travail. A cet égard, trois sujets sont apparus prioritaires. Mais avant de les aborder et de formuler différentes propositions, observons que l'accord de tous est acquis sur trois éléments de cadre général.

En premier lieu, le groupe apprécie de manière globalement positive la réforme constitutionnelle de 2008 et les changements qu'elle a provoqués. La révision était d'ampleur et ses effets se font déjà sentir sur le fonctionnement des institutions ; tout particulièrement sur la vie du Parlement. Deux tiers des propositions formulées par le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République – le Comité Balladur – ont été suivis d'effet. Près de la moitié des dispositions constitutionnelles ont été modifiées ou créées. Une rénovation institutionnelle a donc eu lieu, dont la profondeur doit être saluée.

En deuxième lieu, le groupe de travail souligne que le temps de la révision constitutionnelle est désormais révolu. Une remise en cause globale des équilibres institutionnels issus de la réforme n'est pas souhaitable même si des aménagements ponctuels peuvent ou doivent être envisagés. Aucune remise en cause d'ensemble n'est formulée. Seules des critiques ciblées de tel aspect de la réforme ou de tel mécanisme introduit par elle ont été relevées. Par ailleurs, le groupe observe que la réforme de 2008 a apporté un certain nombre de modifications dont les effets ne pourront

être appréciés qu'avec plus de recul. Une période de « rodage » et d'expérience sera certainement nécessaire à la complète intégration et à la totale assimilation des mécanismes et des équilibres nouveaux.

En troisième lieu, le groupe de travail tient à mettre en lumière plusieurs points d'incertitudes et à formuler quelques critiques.

- Premièrement, le retard pris dans l'adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre de la réforme nuit à sa complète réalisation. Quelques-uns se sont particulièrement fait attendre. On peut prendre en exemple la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, celle du Conseil économique et social, ou la création du Défenseur des droits. D'autres ne sont toujours pas en vigueur, notamment sur le référendum d'initiative minoritaire mais aussi sur la responsabilité pénale du Chef de l'Etat.
- Deuxièmement, il ne faut pas perdre de vue que la transformation des mœurs politiques prend, elle aussi (voire surtout), beaucoup de temps. Le groupe note que la pleine portée de la réforme ne pourra être appréciée que lorsque les acteurs institutionnels se seront approprié les mécanismes désormais placés entre leurs mains. Encore faut-il qu'ils le souhaitent et s'y emploient. Tel n'est pas toujours le cas.
- Troisièmement, la revalorisation du Parlement doit passer par une meilleure diffusion du travail parlementaire. Il est nécessaire qu'un large public se rende compte de la qualité du travail réalisé par les assemblées. Il faut faciliter l'accès aux travaux parlementaires et encourager l'Assemblée nationale et le Sénat à ouvrir leurs portes aux citoyens.
- Quatrièmement, enfin, des contraintes nouvelles, souvent peu visibles mais néanmoins importantes, sont apparues. Une surcharge de travail est parfois ressentie par les membres du Parlement qui peut réduire les effets positifs de la réforme¹. Ces contraintes inutiles sont alors contre-productives.

(1) A cet égard, un parallèle avec la réforme des sessions parlementaires en 1995 est évoqué. Lorsqu'en 1995, la session parlementaire unique a été instaurée, le Président

Au bénéfice de ces considérations d'arrière-plan, trois sujets ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail : le renforcement du travail en commission, le développement des activités de contrôle, l'approfondissement des droits reconnus à l'opposition.

A — Le travail en commission

Le groupe de travail considère le renforcement du rôle des commissions parlementaires comme l'un des succès majeurs de la révision constitutionnelle de 2008 même si toutes les conséquences n'en ont pas encore été tirées. La modification de l'article 42 de la Constitution n'a pas seulement consolidé le rôle et la fonction du travail en commission, elle a aussi confirmé les commissions parlementaires comme autant d'acteurs essentiels de la procédure législative. Cet article dispose désormais en son premier alinéa que : « *La discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie* ». Dès lors que le texte discuté en séance est celui adopté par la commission, cette dernière est véritablement devenue la cheville ouvrière de l'ensemble du processus législatif.

La réforme de 2008 a parfaitement pris en compte les transformations du parlementarisme depuis 1958. La modification de l'article 42 de la Constitution en constitue l'un des aboutissements. En 1958, les ardeurs excessives des commissions parlementaires devaient être encadrées au profit du Gouvernement. Mais, cinquante ans plus tard, la stabilité et la qualité du travail parlementaire ont permis d'inverser l'ordre des choses. Désor-

de l'Assemblée nationale avait adopté deux mesures qui ont eu des effets contre-productifs : dédoubler les séances de questions d'actualité et supprimer les séances de nuit. Le résultat en a été une surcharge du travail parlementaire. Ainsi, à une réforme utile et nécessaire, avaient été apportés des ajouts inutiles et contraignants.

mais, c'est sur le texte de la commission que porte la discussion en séance, et il faut y voir le signe d'une plus grande confiance à l'égard du travail parlementaire.

Dans le prolongement de ce premier constat, le groupe de travail observe également une visibilité accrue du travail parlementaire. Il est évident que l'examen en séance du texte adopté par la commission depuis le 1^{er} mars 2009 y contribue. Mais ce n'est pas tout. Un plus grand intérêt des médias pour les séances de travail de certaines des commissions parlementaires semble pouvoir être constaté même s'il faut regretter que cet intérêt ne soit pas plus important encore.

Par ailleurs, l'exécutif a pris conscience de l'importance du changement imposé par la révision constitutionnelle sous cet angle. Les habitudes de travail ont été modifiées et la présence des ministres lors des discussions en commission est désormais bien plus grande. Ils ont été encouragés en cela par le Conseil constitutionnel, qui estime que plusieurs articles de la Constitution (articles 31, 38, 40 et 41) imposent que le Gouvernement puisse participer aux travaux des commissions.

L'attente des parlementaires doit être mieux satisfaite. La fixation – traditionnelle – de séances de commission le mercredi matin pendant le conseil des ministres limite la participation effective des membres du gouvernement. Il faudrait remédier à ce problème.

Les parlementaires s'attachent plus volontiers à cette dimension de leur mandat. L'instauration de sanctions en cas d'absence y a peut-être un peu contribué. Mais la conscience, aujourd'hui acquise, de l'importance stratégique que présente désormais le travail en commission joue dans ce regain d'intérêt un rôle incontestable.

Le groupe souligne par ailleurs le rôle premier du rapporteur. Au sein de la commission, il est devenu, plus encore qu'auparavant, le pivot de la procédure. En procédant à un certain nombre d'auditions et en organisant les réunions nécessaires, le rapporteur s'est affirmé comme un personnage clé de la procédure législative. Son pré-rapport constitue un temps fort du travail parlementaire et un point d'appui précieux pour la

suite de la procédure. Le groupe de travail s'accorde à reconnaître l'importance accrue de son rôle et souligne qu'il est absolument nécessaire qu'il dispose des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa fonction. Enfin, son rôle d'interlocuteur privilégié du Gouvernement au cours de la discussion parlementaire doit être renforcé.

Le groupe appelle néanmoins de ses vœux une valorisation plus grande encore du travail en commission. Premièrement, il est important de déplacer en amont le centre de gravité de la procédure législative. Les discussions les plus techniques doivent avoir lieu à ce moment pour libérer les séances plénières des débats techniques ou purement rédactionnels. Il faut regretter que ce ne soit pas suffisamment le cas. Deuxièmement, si le Gouvernement est davantage présent en commission, son implication reste insuffisante. Il est nécessaire que le débat s'engage à ce stade. Un bénéfice important s'attacherait donc à ce que les ministres puissent s'associer plus intimement à l'avancée du travail parlementaire. Or l'absence de certains d'entre eux, comme la fréquence des changements de portefeuille obèrent ce suivi. Le groupe de travail insiste donc sur la nécessité de renforcer la collaboration entre le ministre responsable et la commission chargée d'examiner les textes concernés. La fixation des séances de commission à un autre moment que le mercredi matin est, il faut le redire, tout à fait nécessaire à cet égard. Troisièmement, il appartient à l'opposition de se saisir pleinement de ce temps de discussion. Elle est trop discrète en commission en comparaison de ce qu'elle est visible en séance plénière, comme si l'hémicycle restait le seul lieu du débat parlementaire. Or l'opposition peut se faire entendre, dès le stade du travail en commission, sans doute même avec plus d'efficacité dès lors que sera poursuivi l'effort de communication sur les travaux en commission que les assemblées ont entrepris depuis la réforme.

Pour renforcer et valoriser ce travail, deux propositions principales sont mises en avant par le groupe.

Tout d'abord, la publicité des débats en commission apparaît comme une condition indispensable à la valorisation de ces instances. Il est aujourd'hui de principe que leurs travaux se déroulent à huis-clos, la publicité des dé-

bats étant seulement possible, à titre plus ou moins exceptionnel. Le groupe de travail préconise d'inverser la règle : la publicité des travaux en commission doit relever du principe, et le huis-clos de l'exception, considérant bien sûr que cela peut parfois se justifier pleinement. Il est bon que certains moments du travail parlementaire ne soient pas ouverts au public afin que s'expriment les idées et les positions qui ne le seraient pas autrement. Une publicité totale risquerait de priver la commission permanente de sa fonction de « creuset » de la décision collective dans le système parlementaire français.

Pour les membres du groupe de travail, la publicité de ces débats trouve l'une de ses plus grandes utilités dans les procédures de confirmation des nominations. Elle devrait devenir systématique dans les deux chambres.

Une proposition plus discutée au sein du groupe est celle de l'instauration d'un contre-rapporteur dont la tâche serait confiée à un membre de l'opposition. Il s'agirait de permettre à un membre de l'opposition, non seulement d'assister et de participer aux réunions et auditions organisées par le rapporteur, mais aussi de les organiser lui-même lorsqu'il l'estime nécessaire. L'objectif serait de donner ainsi à l'opposition les moyens de remplir son rôle, et ce, dès le stade du travail en commission. L'instauration d'un contre-rapporteur constituerait un moyen précieux de compléter et d'enrichir la réflexion.

Contre cette proposition, deux arguments sont toutefois opposés par certains. *Primo*, il est observé que cette fonction est déjà assurée, dans une certaine mesure, par l'orateur principal du groupe d'opposition. Certes, ce dernier ne dispose pas de moyens comparables à ceux du rapporteur et notamment pas de la possibilité d'organiser des auditions, mais son rôle s'en rapproche néanmoins. *Secundo*, il est remarqué que la mise en place d'une fonction de contre-rapporteur correspond bien à une logique bipartisane ou binaire mais ne s'adapte pas à toutes les situations politiques sous la V^e République. Ce point appelle donc une réflexion complémentaire, à laquelle il serait bon que le Parlement s'associe lui-même.

En résumé, le groupe de travail souligne l'importance qui s'attache à la valorisation du travail en commission tel qu'il résulte des modifications constitutionnelles et institutionnelles récentes. Il suggère cependant de renforcer le dialogue entre la majorité et l'opposition et la visibilité de ce travail afin que cette séquence du travail législatif en devienne, demain plus encore qu'aujourd'hui, une étape primordiale.

B — Le rôle du Parlement dans le contrôle de l'action gouvernementale et l'évaluation des politiques publiques

L'inscription de la fonction de contrôle dans le texte même de la Constitution par la révision de 2008 doit être perçue comme une manifestation importante de la transformation du Parlement. Définissant les compétences du Parlement, l'article 24 de la Constitution dispose désormais que « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques* ». L'affirmation est très nette. Le Parlement était trop souvent réduit à sa fonction législative et ses efforts en matière de contrôle sous-estimés. Il fallait y faire pièce.

Par ailleurs, le groupe reconnaît que l'affirmation du fait majoritaire et la rationalisation du parlementarisme ont contribué à modifier les équilibres institutionnels et à transformer le rôle de chacun au sein même du Parlement. En France comme à l'étranger, l'action de légiférer relève avant tout de la majorité alors que la mission de contrôler l'activité gouvernementale incombe prioritairement à l'opposition.

Les assemblées parlementaires doivent être dotées des outils, moyens et instruments les mieux à même de leur permettre de remplir efficacement leur rôle. Surtout, le groupe de travail insiste sur la nécessité pour les parlementaires eux-mêmes de se saisir des mécanismes qui sont déjà à leur disposition pour contrôler le Gouvernement et procéder à l'évaluation des

politiques publiques. Une meilleure connaissance et une plus fréquente mise en œuvre de ces outils est indispensable à l'exercice de cette nouvelle fonction constitutionnelle du Parlement. Deux d'entre eux ont retenu l'attention du groupe de travail : la semaine de séances réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques et les études d'impact.

■ La semaine de séances réservée aux activités de contrôle n'apporte pas le progrès attendu. Par la modification de l'article 48 de la Constitution consacré à l'ordre du jour des assemblées², le constituant voulait marquer l'importance de cette fonction en réservant dans le calendrier parlementaire un certain nombre de semaines dédiées. L'idée apparaissait dans les propositions du comité Balladur (proposition n° 22). Sa réforme constitutionnelle était dépourvue d'ambiguïté. Mais plusieurs difficultés semblent freiner le développement et le succès du mécanisme.

Tout d'abord, le bicamérisme ne favorise pas une activité de contrôle conjointe des deux assemblées. On peut le regretter dans la mesure où la complémentarité des deux chambres pourrait constituer un atout dans ce

(2) Article 48 de la Constitution : « Sans préjudice de l'application des trois derniers alinéas de l'article 28, l'ordre du jour est fixé par chaque assemblée.

Deux semaines de séance sur quatre sont réservées par priorité, et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, à l'examen des textes et aux débats dont il demande l'inscription à l'ordre du jour.

En outre, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale et, sous réserve des dispositions de l'alinéa suivant, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation visées à l'article 35 est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité.

Une semaine de séance sur quatre est réservée par priorité et dans l'ordre fixé par chaque assemblée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques.

Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires.

Une séance par semaine au moins, y compris pendant les sessions extraordinaires prévues à l'article 29, est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement ».

domaine. Ensuite, il se vérifie que la majorité des parlementaires ne porte guère d'intérêt à cette fonction de contrôle. L'activité législative, à travers son débouché en séance publique, leur apparaît souvent bien plus intéressante au plan politique. Il y a là une faiblesse qu'il convient de réduire.

Cela étant, les efforts consentis par les parlementaires doivent être soulignés et remarqués lorsqu'ils existent. Aussi, le groupe de travail recommande une plus grande diffusion des travaux de contrôle et d'évaluation. Enfin, et dans le prolongement, le groupe de travail insiste à nouveau pour souligner que les moyens d'action et les marges de manœuvre sont *déjà* mis à la disposition des parlementaires. Il leur appartient de s'en saisir et d'en user pleinement. L'ordre du jour réservé aux activités de contrôle est un levier : il doit permettre de provoquer la réflexion, d'obliger au débat et à la discussion ou de rendre compte de travaux jusqu'ici laissés dans l'ombre. Il est nécessaire de promouvoir son développement et sa pleine utilisation.

■ L'introduction du mécanisme des études d'impact est saluée par le groupe de travail. L'article 39 de la Constitution prévoit aujourd'hui que les projets de loi sont déposés sur le bureau de l'assemblée saisie, accompagnés d'une étude d'impact. Tels que définis par la loi organique du 15 avril 2009, ces documents précisent « *les objectifs poursuivis par le projet de loi, recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation* ». L'importance des études d'impact est bien perçue par le Gouvernement comme le montre la circulaire du Premier ministre du 15 avril 2009³. De plus, en application de l'article 39 de la Constitution, les études d'impact sont soumises au Conseil d'Etat saisi du projet de loi, qui en vérifie ainsi le contenu.

Le mécanisme présente un avantage majeur. Il impose au Gouvernement, aux ministres et à leurs administrations une plus grande rigueur

(3) JORF n° 0089 du 16 avril 2009, p. 6546.

dans la préparation des textes comme dans la réflexion d'opportunité qui la précède.

Mais si le groupe de travail salue sans hésitation cette avancée, il constate cependant que le bénéfice des études d'impact est encore trop réduit. Le constat est simple. Par rapport à l'exposé des motifs, seul un tiers des études d'impact offre une élévation significative de la richesse des données. La plupart des études sont lacunaires voire sans intérêt. Il faut observer en outre que le mécanisme des études d'impact pose le problème de l'expertise ministérielle. Il est parfois difficile pour les administrations de produire une étude d'impact utile. Une argumentation sur les raisons pour lesquelles un ministre cherche à développer la législation est volontiers fournie, mais l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales d'une mesure à prendre, par exemple, présente une difficulté d'un tout autre ordre. Les ministères n'ont pas toujours les moyens de l'affronter pleinement.

Il n'en demeure pas moins que le développement et le renforcement progressif des études d'impact est souhaitable. Elles doivent devenir le point de départ de toute réflexion visant à engager une réforme de la législation en vigueur. Et ce, qu'il s'agisse, après analyse de l'étude, de remettre en cause la législation concernée ou, au contraire, de la confirmer. Au regard de l'importance du mécanisme et de son utilité pour la discussion parlementaire, certains membres du groupe s'interrogent sur la possibilité de débattre des études d'impact en commission et d'en faire état dans les rapports.

Au bilan, le groupe de travail se réjouit de l'affirmation constitutionnelle des activités de contrôle de l'action gouvernementale et d'évaluation des politiques publiques du Parlement, mais insiste sur les conséquences à tirer du développement du fait majoritaire. Les rôles se sont transformés au sein même des assemblées : à la majorité de légiférer en collaboration avec le gouvernement ; à l'opposition de contrôler principalement l'action du gouvernement et celle de la majorité. On ne saurait oublier, enfin, qu'il existe aussi des espaces où le travail d'information sur l'action gouverne-

mentale et administrative peut être partagé comme le montre la pratique des deux assemblées.

Mais tout cela reste tributaire de l'exercice effectif de l'activité de contrôle. Plusieurs mécanismes classiques le permettent. Encore faut-il qu'ils soient mis en œuvre. Il revient donc aux parlementaires de se saisir des possibilités qui leur sont offertes en la matière.

C — Le rôle et le statut de l'opposition

La réforme constitutionnelle de 2008 a permis d'inscrire l'opposition dans le texte même de la Constitution. L'étape est importante. Malgré ce constat positif, le groupe regrette l'absence d'une charte de l'opposition. La rédaction d'un texte définissant, déterminant et encadrant son statut et son rôle pourrait constituer une étape supplémentaire dans l'approfondissement du parlementarisme en France. Si l'idée suscite l'attention du groupe, la plupart de ses membres souligne dans le même temps la difficulté majeure de l'entreprise : la définition même de l'opposition.

Cette difficulté est d'autant plus grande que le système de la V^e République n'est pas bipartisan. Faut-il alors écarter du statut d'opposition, les groupes minoritaires (c'est-à-dire les groupes qui ont choisi de ne pas se déclarer dans la majorité ou dans l'opposition) ? Faut-il, au contraire, prendre en compte l'ensemble des groupes voire l'ensemble des parlementaires qui ne réclament pas leur appartenance à la majorité ? Mais alors, comment garantir l'efficacité et l'équité des moyens mis à leur disposition ? Faut-il considérer l'opposition, globalement, comme la minorité, voire comme *les* minorités ? Autant de questions dont la solution se donne comme un préalable obligatoire et qui présentent d'immenses difficultés.

En tout état de cause, la réforme de 2008 et ses suites, notamment à travers la modification des règlements de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont conféré aux groupes d'opposition un certain nombre de droits et de

garanties spécifiques. Un bénéfice s'attacherait à ce que l'ensemble de ces garanties soit au minimum regroupé au sein d'une charte de l'opposition en vue d'assurer leur respect et une bonne pratique. Les difficultés associées à la définition même de l'opposition ne l'empêchent pas complètement sur la base des textes actuels.

Au-delà de cette question, le groupe de travail relève le caractère trop conflictuel des relations entre l'opposition et la majorité. La réforme, tout en revalorisant le rôle du Parlement, a entraîné l'apparition d'un certain nombre de contraintes. Celles-ci, souvent peu visibles mais néanmoins importantes, créent un sentiment de frustration (tant dans l'opposition que dans la majorité) dont l'effet est de durcir les débats et d'accroître les antagonismes. A titre d'exemple, l'instauration du temps programmé à l'Assemblée nationale est une réforme particulièrement bienvenue, dont les bénéfices en termes de lutte contre l'obstruction doivent être salués, mais il n'en demeure pas moins que la limitation du temps de parole des parlementaires à 5 ou 2 minutes provoque des crispations inutiles. Il en va de même, lors d'une deuxième lecture, avec l'octroi de seulement 15 minutes de débat concernant une motion de censure. Plus généralement, ce sont les « petites » contraintes additionnées qui créent une tension regrettable et sans doute inutile.

Le groupe de travail regrette également que des mécanismes imaginés pour favoriser et renforcer le rôle de l'opposition ne connaissent pas de mise en œuvre pleinement satisfaisante. Deux aménagements dans les procédures existantes lui apparaissent devoir être apportés en priorité.

- Premièrement, l'ordre du jour partagé ne donne pas entière satisfaction. L'article 48 de la Constitution prévoit qu'un « *jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'à celle des groupes minoritaires* ». L'objectif de cette disposition est louable : il s'agit de faire venir à la discussion non seulement des textes issus de l'opposition que la majorité serait en mesure d'accepter mais aussi des textes mis en avant par l'opposition pour provoquer le débat lorsque la majorité pourrait chercher à éviter la

discussion sur certains sujets. Cela dit, la mise en œuvre de l'ordre du jour partagé se révèle peu satisfaisante. Trop souvent, les textes présentés par l'opposition sont discutés à l'Assemblée nationale sans la présence de la majorité, qui a déserté l'hémicycle. Une règle imposant un *quorum*, avec reconduction automatique de l'ordre du jour lors de la séance suivante en cas d'impossibilité de le réunir peut être envisagée pour faire cesser ce boycott de fait. Une telle modification aurait le mérite de garantir le droit de l'opposition de voir son texte non pas adopté mais simplement discuté. Il s'agit bien là de retrouver l'objectif qui était celui de la réforme et qui, faute de pratique satisfaisante, n'a pas donné les résultats attendus.

- Deuxièmement, le droit de tirage, c'est-à-dire la possibilité pour les groupes d'opposition de demander la réunion d'une commission d'enquête ne connaît pas, lui non plus, de mise en œuvre satisfaisante. La pratique montre qu'il s'agit moins pour l'opposition d'un droit de réunir une commission d'enquête que d'un droit de demander la réunion d'une telle commission. La pratique, au demeurant, semble plus satisfaisante – ou du moins restrictive – au Sénat qu'à l'Assemblée nationale. D'un autre côté, on ne peut éviter d'observer que le problème s'accroît et se durcit lorsque la demande de création d'enquête porte sur un objet dont la conformité à la Constitution est lui-même sujet à controverse. Dit autrement beaucoup de choses ont été faites de part et d'autre, dont l'effet est d'avoir stérilisé une procédure dont un usage pacifié pourrait aboutir à un progrès démocratique significatif. C'est largement un problème de pure volonté politique que d'y remédier.

En résumé, pour le groupe de travail, le rôle de l'opposition est un facteur décisif d'amélioration du travail parlementaire. La réforme de 2008 a constitué une avancée majeure par la reconnaissance de droits aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires. Mais la réflexion doit encore se poursuivre. D'une part, l'élaboration d'une charte de l'opposition est un objectif intéressant, qui compléterait les progrès réalisés depuis 2008. D'autre part et surtout, il apparaît nécessaire que le débat puisse s'instaurer

rer dans de meilleures conditions entre l'opposition et la majorité. Il ne s'agit évidemment pas d'aboutir à un consensus systématique, mais de provoquer la rencontre de la majorité, de l'opposition et du Gouvernement afin d'enrichir et de clarifier le débat. Le groupe insiste sur la nécessité pour les différents acteurs de la vie parlementaire d'être mis en situation favorable pour y parvenir. Les uns et les autres doivent pouvoir trouver des espaces de négociation et de discussion pour s'écouter – voire s'entendre – davantage, y compris, si cela est nécessaire, en instaurant de nouvelles règles à cet effet.

En conclusion de sa réflexion sur le Parlement, il apparaît au groupe de travail que la révision constitutionnelle de 2008 a effectivement permis une revalorisation du travail parlementaire. Si des aménagements peuvent encore apparaître nécessaires, l'équilibre général de la réforme est désormais accepté et intégré. Quelques manques apparaissent cependant. Le rôle accru des commissions, une fonction de contrôle de l'activité gouvernementale plus marquée et une clarification du statut de l'opposition pourraient utilement contribuer à cette amélioration de l'existant.

II – LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET LE GOUVERNEMENT

Deux thèmes retiennent tout particulièrement l'attention : les rapports entre le Président et le Premier ministre et la structure du Gouvernement.

A — Les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre

Le groupe de travail remarque que la révision constitutionnelle de 2008 n'a pas modifié les équilibres existant au sein de l'exécutif entre le Président de la République et le Premier ministre. Des procédures ou des mécanismes empêchant ou réduisant encore les risques de cohabitation auraient pu être envisagés. Une dissolution automatique de l'Assemblée nationale dans certaines circonstances (en cas de vacance ou d'empêchement du Président de la République par exemple) aurait pu être adoptée. Ni le Comité Balladur ni le constituant ne l'ont souhaité. Le groupe de travail ne le regrette pas. De telles réformes seraient bien plus symboliques que réellement efficaces en termes d'équilibre institutionnel. De plus, de

tels mécanismes contribueraient à une rigidification peu souhaitable des rapports entre les différentes institutions.

En vérité, une modification de l'équilibre entre le Président de la République et le Premier ministre ne ferait sens que dans l'hypothèse où le choix d'un régime présidentiel avec suppression de la fonction de Premier ministre serait opéré. A nouveau, ce n'est pas le souhait du groupe.

Il faut également noter que tout, dans ce domaine, ne résulte pas de la réforme de 2008. La révision constitutionnelle opérée en 2000 pour modifier l'article 6 de la Constitution en vue d'instaurer le quinquennat s'est avérée déterminante dans la définition actuelle des contours pratiques du pouvoir exécutif.

Qu'on le veuille ou non, le Président de la République procède de l'élection par le peuple alors que le Premier ministre est nommé par le chef de l'Etat. Cette différence commande nécessairement la façon dont ce dernier mène son action et met en œuvre une politique. La prééminence du Président de la République du fait de son élection au suffrage universel direct doit être prise en compte comme une donnée essentielle, et très vraisemblablement irréversible à brève échéance.

Enfin, le groupe de travail note la très grande variabilité de l'appréciation qui peut être portée sur la dyarchie exécutive. Les équilibres entre le Président de la République et le Premier ministre dépendent des personnalités qui incarnent ces fonctions. Ils peuvent également varier, évoluer, se transformer au cours d'un même mandat...

Au-delà de ces constats, quelques interrogations voire différentes critiques ont été formulées.

Une première critique porte sur le déficit de moyens d'expertise dont dispose l'Élysée. En effet, alors même que l'impulsion politique appartient clairement au Président de la République, l'expertise technique demeure pour l'essentiel à Matignon. Il y a là un hiatus qui peut entraîner des dysfonctionnements. Ce décalage doit être réduit, soit par une meilleure répartition, soit par une meilleure coordination.

Cette première critique en fait d'ailleurs apparaître une seconde relative aux arbitrages politiques. La dyarchie au sein de l'exécutif et la distance qui sépare l'impulsion politique de l'expertise technique crée une difficulté importante dans le fonctionnement régulier des institutions et des administrations. Une clarification des responsabilités apparaît donc nécessaire, de même qu'une meilleure adaptation des structures administratives, en particulier à l'échelon interministériel.

A cela s'ajoute une interrogation relative aux rapports entre le Président de la République et les ministres eux-mêmes. La question est celle de leur pouvoir décisionnel. Dans le contexte décrit – à savoir une impulsion politique appartenant principalement au Président de la République avec son équipe de conseillers et une expertise technique détenue par Matignon – les marges de manœuvre dont disposent les ministres sont mal identifiées. De quelle capacité d'action disposent-ils ?

De manière unanime, le groupe estime qu'il n'y a pas lieu de remettre profondément en cause la dualité de l'exécutif partagé entre le Président de la République et le Premier ministre. Et ce d'autant moins que les Premiers ministres disposent en réalité d'une marge de manœuvre plus grande qu'on ne le dit ou qu'on ne le croit. La pratique a simplement démontré qu'ils en usent avec plus ou moins de vigueur et de réussite.

Mais, à l'heure de formuler des propositions précises, deux tendances se distinguent.

- On peut vouloir que, dans un contexte de présidentialisation accrue du régime, la fonction de Premier ministre soit, de fait, redéfinie. On peut, par exemple, imaginer que cette tâche ne soit plus confiée à une personnalité hautement « politique ». Cela permettrait aux conseillers du Président de la République de s'attacher en priorité aux grandes orientations de l'action tout en déléguant l'exécution à Matignon. Le Premier ministre aurait un rôle de coordination et de mise en œuvre des orientations décidées par le chef de l'Etat. Guère plus.
- Mais on peut aussi souhaiter que, dans un contexte de présidentialisation moins hypertrophiée, le Premier ministre soit (peut-être un peu

mieux) mis à même de peser sur les choix politiques. De ce point de vue, la dyarchie au sein de l'exécutif n'est intéressante et utile que dans la mesure où les deux têtes de l'exécutif sont effectivement en mesure de peser et de compter dans l'impulsion et dans la mise en œuvre des orientations politiques retenues.

Le choix à opérer entre ces deux modèles, dans la mesure même de sa clarté en début de législature, pourrait contribuer utilement à l'amélioration de la lisibilité des fonctions.

Au total, le groupe de travail estime qu'il n'y pas lieu de remettre en cause la dyarchie qui existe entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement au sein de l'exécutif, mais insiste plutôt sur l'exigence de cohérence qui, de part et d'autre, devrait déterminer le « style » de pratique retenu par chaque duo exécutif.

B — La structure du Gouvernement

Le groupe de travail a également abordé la question du titre III de la Constitution relatif au « Gouvernement » et, plus particulièrement sa composition et sa structure.

Il est dommage que l'article 23 de la Constitution régisse seul le statut des membres du Gouvernement. Il y a là un vide important auquel il convient de remédier par le biais d'un renvoi à une loi organique. Les membres du Gouvernement sont les seules institutions de la République dont le statut constitutionnel s'apparente à une coquille vide. Une réflexion et des précisions sur le statut des ministres apparaissent donc particulièrement importantes.

Deux caractéristiques constantes de la V^e République sautent aux yeux par ailleurs : d'une part, le nombre important de ministres au sein des gouvernements (évalué en moyenne à 35 par le rapport Balladur en 2008) ;

d'autre part, une grande variabilité des domaines de compétence attribués à chaque département ministériel. Il faut donc s'interroger sur l'opportunité d'une préfiguration de la composition ou de la structure du gouvernement. *Primo*, faut-il limiter *a priori* le nombre de ministres ou le nombre de départements ministériels ? *Secundo* doit-on déterminer, et si oui dans quelle mesure, les champs de compétence de chacun des ministères ? *Tertio*, enfin, quel est l'instrument juridique le mieux adapté ?

■ *Le nombre de ministres*

Le groupe de travail souligne que ce nombre est, en réalité, toujours à peu près le même, à savoir une vingtaine de ministres de plein exercice auxquels s'ajoutent quinze à vingt-cinq secrétaires d'Etat. Il a d'ailleurs été remarqué que lorsque des tentatives marquées de réduction du nombre de départements ministériels ont été mises en œuvre, elles se sont soldées par des échecs parce que le résultat donnait lieu à une agglomération de structures peu satisfaisante pour ne pas dire désastreuse. Il n'en demeure pas moins que le principe d'une quinzaine de ministres de plein exercice emporte l'adhésion la plus large au sein du groupe. Il est nécessaire que le gouvernement soit composé de personnalités dont le poids politique est indiscutable et entourées, le cas échéant, des collaborateurs leur permettant de se décharger des éléments les plus mécaniques du travail ministériel.

L'exemple allemand retient l'attention. Le nombre de ministres y est assez réduit, autour d'une quinzaine, mais chacun est assisté de deux secrétaires d'Etat parlementaires. Ce système présente deux vertus majeures. D'abord, il permet au ministre de se concentrer sur l'essentiel de sa mission. Par ailleurs, l'assistance d'un ou de deux secrétaires d'Etat facilite le travail de collaboration nécessaire avec les chambres tant dans sa dimension législative qu'au niveau du contrôle. La continuité du débat est majorée, et les membres du Parlement se voient ainsi offrir un interlocuteur privilégié, qui connaît parfaitement les dossiers et la « maison » dont il procède.

Deux autres remarques ou suggestions sont apparues au cours de la réflexion. Premièrement, il a été souligné que les ministres devraient exercer leur mission « à plein temps ». La possibilité pour les membres du gouvernement de cumuler un portefeuille ministériel et une responsabilité locale a donc été discutée. Le groupe de travail considère de manière assez large que ce cumul est contreproductif. La tâche ministérielle est trop importante et trop prenante. Le cumul nuit à la disponibilité des ministres et à la continuité du travail qui leur incombe. Deuxièmement, et inversement, l'idée de mettre fin à l'incompatibilité des fonctions gouvernementale et parlementaire gagne à être rediscutée. Il a été souligné que si, à l'origine, cette règle avait pour objectif d'empêcher l'instabilité passée en garantissant la solidarité gouvernementale, la question ne se pose plus aujourd'hui dans les mêmes termes. Cela d'autant plus que la possibilité est désormais offerte aux ministres issus du Parlement de retrouver leur siège parlementaire lorsqu'ils quittent le gouvernement.

Le groupe, sans que la proposition emporte l'adhésion de l'ensemble de ses membres, évoque encore une autre possibilité, inspirée du système britannique avec des ministres de plein exercice (*Ministers of State*) et des secrétaires d'Etat parlementaires (*Parliamentary secretaries*). Dans cette configuration, le nombre de ministres de plein exercice peut être déterminé au préalable tandis qu'une souplesse plus grande peut être reconnue ou laissée quant au nombre de secrétaires parlementaires. Cette option est au demeurant analogue, dans une certaine mesure, au système allemand, mais n'aboutit pas à limiter le nombre de secrétaires d'Etat parlementaires.

Ainsi, la limitation du nombre maximal de ministres paraît souhaitable (aux alentours de quinze). Pourraient s'y adjoindre un nombre déterminé de secrétaires d'Etat (de l'ordre d'une dizaine). L'alternative du système à l'allemande avec des ministres de plein exercice assistés de deux secrétaires d'Etat parlementaires pourrait également être envisagée.

■ *La prédétermination du périmètre des départements ministériels*

Plusieurs membres du groupe – d’abord réticents ou hésitants – reconnaissent avoir changé d’avis à ce sujet.

Plusieurs avantages à la prédétermination des compétences ministérielles sont avancés. D’abord, la rédaction des décrets d’attribution de compétences impose une grande perte de temps et introduit un facteur de négociation politique sur la vertu duquel on peut être réservé. À l’inverse, la prédétermination des compétences ministérielles éviterait d’affaiblir les administrations et empêcherait nombre de dysfonctionnements institutionnels.

En tout état de cause, il apparaît important aux yeux du groupe de travail que la répartition des compétences entre les différents départements ministériels soit la plus claire possible.

Ensuite, il a été souligné que cette volonté de clarification s’inscrirait valablement dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et s’inscrirait très bien dans le sillage des divers instruments de rationalisation aujourd’hui mis en place (RGPP, REATE, etc.).

La préfiguration de départements ministériels permettrait en outre de stabiliser les structures décisionnelles et d’asseoir la légitimité de leur démarche. Elle favoriserait par ailleurs le développement d’une évaluation véritable des politiques publiques. Enfin, le groupe souligne qu’une structure gouvernementale définie à l’avance impose au ministre responsable une implication beaucoup plus grande et des efforts beaucoup plus marqués dans la direction de l’action politique. Elle permet de renforcer le poids politique de chaque ministre, et d’améliorer symétriquement son évaluation.

Le groupe reconnaît néanmoins que deux types d’exigence peuvent constituer des freins à une telle préfiguration. D’une part, une marge de manœuvre importante en termes de composition et de structure du gouvernement peut être judicieusement recherchée en fonction du contexte politique. D’autre part, le Président de la République et le Premier mi-

nistre doivent parfois conserver une capacité d'adaptation aux exigences du moment. La prédétermination du champ de compétence des différents départements ministériels réduit la souplesse dont pourrait vouloir disposer l'exécutif dans la composition du gouvernement et l'adaptation de celle-ci aux circonstances.

Si le consensus à ce sujet apparaît moins net qu'en ce qui concerne la détermination du nombre de ministres, le groupe de travail encourage un approfondissement de la réflexion quant à la définition du périmètre des départements ministériels (*a fortiori* dans le contexte d'un nombre préfiguré).

■ *L'instrument juridique d'une préfiguration de la structure du Gouvernement*

Le groupe reconnaît que la préfiguration de l'architecture gouvernementale, si elle doit exister, ce dont certains membres du groupe de travail doutent, ne pourrait résulter que d'une loi organique. Deux éléments font cependant débat. Premièrement, il est souligné que le recours à la loi organique implique de confier la tâche de décider de la structure du gouvernement au Parlement, ce qui peut soulever quelque hésitation. Deuxièmement, et surtout, il conviendrait de s'entendre sur le degré de précision attendu de cette loi organique. Jusqu'où est-il acceptable que le législateur organique impose sa volonté en termes de structure ? A titre d'exemple, certains s'interrogent sur le point de savoir si la loi organique peut ou doit aller jusqu'à désigner les directeurs d'administration relevant d'un ministre. Le groupe convient qu'une réflexion approfondie devrait être spécifiquement menée à ce sujet.

Au bilan, la préfiguration de la structure du gouvernement n'est pas exclue par le groupe de travail. Un consensus assez large se fait sur l'idée d'une limitation du nombre de ministres (ministres de plein exercice d'abord, voire les secrétaires d'Etat, ensuite). La question d'une prédétermination des périmètres d'attributions est plus discutée mais ses avantages sont soulignés et admis par une large majorité du groupe de travail. En tout état de

cause, et malgré les difficultés inhérentes à l'exercice, le groupe s'accorde à reconnaître dans sa majorité que ces évolutions imposeraient le cas échéant – même si ce point est discuté – de recourir à une loi organique.

En conclusion, si le groupe de travail a estimé qu'il n'y avait pas lieu de remettre en cause la dyarchie au sein de l'exécutif, il préconise des changements plus profonds relativement à la structure du gouvernement.

III — LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET L’AUTORITÉ JUDICIAIRE

Le groupe a consacré une longue réflexion à l’un comme à l’autre.

A — Le Conseil constitutionnel

Le groupe a abordé la question du titre VII de la Constitution et du Conseil constitutionnel. Là aussi, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a profondément modifié ce titre en y adjoignant l’article 61-1 et en modifiant les articles 56, 61 et 62. La loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 est en conséquence venue modifier l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel (voir n° 2009-595 DC du 3 décembre 2009). Elle a mis en place la question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a adopté son règlement intérieur du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant lui pour les QPC.

Un premier bilan de cette réforme est aujourd’hui possible, même s’il porte sur une période trop courte pour tirer des enseignements pérennes. En un an et demi (mars 2010-septembre 2011), 3 500 à 4 000 QPC auraient été

posées devant l'ensemble des juridictions administratives et judiciaires. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, saisis directement ou sur renvoi, se sont prononcés sur 869 QPC. Ils en ont renvoyé 197 au Conseil constitutionnel et ont souhaité ne pas le faire 672 fois (soit une proportion de 23 % de QPC renvoyées pour 77 % non renvoyées). Parmi les 197 QPC renvoyées au Conseil constitutionnel, 84 l'ont été par le Conseil d'Etat et 113 par la Cour de cassation. Parmi les 672 non renvoyées, 243 ont été jugées par le Conseil d'Etat et 429 par la Cour de cassation.

Le Conseil constitutionnel a statué, pendant cette période d'un an et demi, sur 165 des 197 QPC renvoyées. Il a jugé dans un délai moyen d'une dizaine de semaines. Il a rendu 141 décisions. Les deux matières ayant donné lieu au plus de décisions sont le droit pénal (28) et le droit fiscal (26). Le droit social a concerné 16 décisions et le droit des collectivités locales 12 décisions. Sur les 141 décisions rendues, 55 % sont de conformité, 16 % de non-conformité totale, 22 % de non-conformité partielle ou avec réserve, 7 % de non-lieu.

Le groupe a estimé que ce premier bilan quantitatif souligne le succès de la QPC. Celle-ci a été, après une période de mise en œuvre initiale, comprise et adoptée par tous. Le Conseil constitutionnel est saisi par les deux Cours suprêmes de questions variées. Le mécanisme procédural défini par le législateur fonctionne bien, et dans des délais rapides : jugement « sans délai » par le juge *a quo*, délai de trois mois tant pour les Cours suprêmes que pour le Conseil constitutionnel, etc.

A ce premier bilan quantitatif, le groupe a ajouté un bilan qualitatif. Le Conseil constitutionnel a en effet rendu d'importantes décisions censurant des dispositions législatives contraires aux droits et libertés constitutionnellement garantis. Ainsi, par exemple de la décision n° 2010-1 QPC du 28 mai 2010 sur la décrystallisation des pensions, où Conseil constitutionnel a censuré le régime spécial des pensions applicables aux ressortissants des pays autrefois sous souveraineté française. De même, la décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, où il a jugé que tout préjudice doit, en cas de faute inexcusable de l'employeur, ouvrir droit à la victime d'en demander réparation à ce dernier. De même encore pour la décision n° 2010-

14/22 QPC du 30 juillet 2010 relative à la garde à vue, qui est peut-être la décision QPC la plus connue : elle a conduit à imposer la présence de l'avocat en garde à vue. Dans le prolongement de cette jurisprudence, le Conseil a également censuré le régime de la retenue douanière pour y faire entrer les droits de la défense (n° 2010-32 QPC du 22 septembre 2010). Par sa décision n° 2010-71 QPC du 26 novembre 2010, il a censuré le régime de l'hospitalisation sans consentement. Désormais, cette mesure ne peut être prolongée au-delà de quinze jours sans intervention d'un juge judiciaire. Par la décision n° 2011-131 QPC du 20 mai 2011, le Conseil a censuré la disposition de la loi sur la presse selon laquelle la personne poursuivie pour diffamation pouvait toujours prouver la vérité des faits diffamatoires, sauf « *lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix ans* »...

Ce double bilan quantitatif et qualitatif autorise à penser que l'objectif du constituant a été atteint : permettre que soient censurées les dispositions législatives qui portent atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit sans porter atteinte à la sécurité juridique. Sur ce second aspect, il en va notamment ainsi du fait de l'utilisation par le Conseil constitutionnel des pouvoirs que lui confie l'article 62 de la Constitution pour fixer les effets dans le temps de ses décisions. Par ailleurs, le Parlement a tenu à prendre, dans les délais fixés par le Conseil constitutionnel, toutes les dispositions législatives rendues nécessaires par les décisions QPC.

Le groupe a souligné que cette réussite de la QPC n'appelle pas de modification de ses dispositions. En revanche, il considère que des conséquences doivent être tirées de la juridictionnalisation accrue du Conseil constitutionnel en ce qui concerne sa composition.

D'une part, le groupe a estimé que devait être supprimée la présence des anciens Présidents de la République comme membres de droit. On sait que l'article 56 alinéa 2 de la Constitution dispose que : « *En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font de droit partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République* ». Cette disposition devrait être abrogée. Elle est inadaptée au nouveau rôle du Conseil depuis la révision du 23 juillet 2008. Au demeurant, les anciens Présidents de la Répu-

blique ne participent pas aux travaux sur les QPC. Cette charge nouvelle, comme son caractère juridictionnel, n'est plus compatible avec une disposition qui est marquée historiquement par la volonté de faire, en 1958, une place aux présidents Vincent Auriol et René Coty.

D'autre part, le groupe s'est interrogé sur les dispositions constitutionnelles et organiques relatives aux membres nommés du Conseil constitutionnel. On sait que les neuf membres sont nommés par tiers, tous les trois ans, par le Président de la République et les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Depuis la révision du 23 juillet 2008, la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution est applicable à ces nominations. La ou les commissions permanentes peuvent donc s'opposer à la majorité des 3/5^e à la nomination du candidat pressenti par l'autorité de nomination.

Une première critique est parfois adressée à ce mode de nomination. Il ferait une place insuffisante au Parlement qui devrait donner un avis favorable à la majorité des 3/5^e pour les nominations (et non pouvoir les rejeter à cette majorité). Cependant, le groupe a relevé que ce reproche est en réalité dirigé contre la nature même des institutions de la V^e République qui ne sont pas parlementaires, comme dans la plupart des pays d'Europe, mais font une part aussi importante à l'exécutif. D'autre part, le mode de nomination parlementaire présente un grave défaut, relevé par exemple en Allemagne ou en Espagne : il donne lieu à des tractations politiques peu satisfaisantes entre la majorité et l'opposition. Le dévoiement du système conduit même à attendre que deux postes à la Cour constitutionnelle soient vacants pour que la majorité et l'opposition puissent chacun présenter un candidat conjointement désigné à la majorité du Parlement, ce qui conduit à une politisation des nominations. Chaque juge est étiqueté. Modifier le système français pour adopter un tel système, et avec lui ses défauts, n'est à aucun titre apparu souhaitable au groupe.

Une seconde critique a retenu davantage son attention. La Constitution ne précise pas que les membres du Conseil doivent présenter une compétence et/ou une expérience juridique.

Le groupe a souligné qu'il est nécessaire de conserver une variété des profils des membres du Conseil constitutionnel. Celui-ci n'a pas vocation à être composé comme le Tribunal des conflits. Il ne doit pas davantage ne compter que des juges, des avocats ou des professeurs de droit. La plupart des Cours constitutionnelles européennes comptent en leur sein d'anciens ministres ou d'anciens parlementaires. Cette variété est essentielle à l'exercice des missions du Conseil : juger une loi n'est pas un acte juridictionnel comme les autres. Pour autant, particulièrement après la réforme de la QPC, il n'est plus possible en pratique de nommer au Conseil constitutionnel des personnes qui ne présenteraient pas une compétence ou une expérience juridique. Dès lors, cette exigence devrait être incluse à l'article 56 de la Constitution.

Le groupe a estimé qu'une autre modification serait souhaitable. Elle conduirait à prévoir que le Conseil comprenne des membres supplémentaires, respectivement désignés par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes. Cette orientation ferait suite à la réforme de la QPC qui organise une coopération entre Conseil constitutionnel, Conseil d'Etat et Cour de cassation. Dès lors, pour le bon fonctionnement de ce système, il serait utile que la composition du Conseil institutionnalise cette place des membres des Cours suprêmes. Tel est par exemple le cas en Italie où cinq membres de la Cour constitutionnelle sont choisis par les « juridictions suprêmes de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif », soit un tiers des membres à la Cour. Tel est également le cas au Luxembourg pour quatre des cinq membres de la Cour constitutionnelle.

Cette orientation pourrait être reprise en France. Trois membres du Conseil constitutionnel seraient désignés par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, la Cour des comptes (toujours pour des mandats de neuf ans, renouvelables par tiers tous les trois ans). Le mode de nomination des neuf autres membres demeurerait inchangé. Le nombre de membres du Conseil serait porté à douze.

En dernier lieu, le groupe a estimé que la juridictionnalisation du Conseil impliquait un renforcement des incompatibilités de ses membres. Celles-ci ont été modifiées par la loi du 19 janvier 1995. Désormais ces fonctions

sont notamment incompatibles avec l'exercice de toute activité politique et notamment de tout mandat électoral. De ce point de vue, les incompatibilités sont satisfaisantes.

Il n'en va pas de même pour les incompatibilités et interdictions professionnelles. Il est notamment toujours permis à un membre du Conseil, d'exercer une activité d'avocat. Ce régime des incompatibilités et interdictions professionnelles était cohérent avec la position et l'activité du Conseil constitutionnel en 1958. Il ne l'est plus aujourd'hui. Le contrôle *a posteriori* conduit le Conseil à être saisi de QPC posées à l'occasion d'instances devant toutes les juridictions, administrative ou judiciaire. Dès lors, il doit devenir impossible qu'un membre du Conseil constitutionnel ait une activité d'avocat à l'occasion de laquelle il peut connaître d'affaires susceptibles de venir devant le Conseil en QPC. Plus globalement, d'ailleurs, il n'est pas équitable qu'un avocat puisse jouir d'une position statutaire aussi singulière et éminente. Les égards dus aux justiciables, clients de ses confrères contradicteurs, imposent à tous égards que cette dissymétrie soit évitée. Une interdiction stricte doit être instaurée en ce domaine.

Au total, le groupe s'est donc félicité du succès de la QPC. Celle-ci implique un ajustement dans la composition du Conseil. Elle ne doit pas pour autant conduire à un bouleversement du système juridictionnel français. Au contraire, la QPC a organisé le « dialogue des juges », entre les Cours suprêmes et le Conseil constitutionnel. Le système juridictionnel français, qui trouve ses racines dans notre histoire, n'appelle pas la création d'une Cour suprême, ce qui serait au demeurant contradictoire avec le choix fait d'un contrôle *a posteriori* et abstrait, associant par leur filtre les deux Cours suprêmes. Comme l'a souligné Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat, la QPC a permis de « parachever notre système de garantie des droits ». Il importe aujourd'hui de faire vivre ce droit et ce progrès.

B — L'autorité judiciaire

Le groupe a abordé la question du titre VIII de la Constitution relatif à « l'autorité judiciaire » et, en son sein, des dispositions relatives au Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Deux sujets reviennent de manière récurrente sur le CSM : celui de sa composition et celui de ses prérogatives. Ce second se centre aujourd'hui sur une éventuelle modification du mode de nomination des membres du parquet pour l'aligner sur celui des magistrats du siège.

Le groupe a estimé ces débats un peu prématurés. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a profondément modifié le CSM. En premier lieu sa composition a été révisée pour que les présidences des formations du siège et du parquet soient assurées par le premier président et le procureur général près la Cour de cassation et pour que les magistrats judiciaires ne soient plus majoritaires. En deuxième lieu, le CSM a vu ses compétences étendues en ce qui concerne la nomination des magistrats du parquet pour lesquelles sa formation compétente donne désormais un avis. En troisième lieu, les citoyens ont désormais la possibilité de saisir le CSM d'une plainte contre un magistrat. Cette réforme constitutionnelle fait, elle-même, suite à celle du 27 juillet 1993 complétée par la loi organique du 5 février 1994. Cette précédente révision avait comporté trois volets : modification de la composition du CSM, augmentation du pouvoir à l'égard des magistrats du siège par extension du pouvoir de proposition attribué aux présidents des tribunaux de grande instance et attribution d'un pouvoir consultatif pour toutes les autres nominations avec un avis conforme, compétence nouvelle à l'égard des magistrats du parquet avec pouvoir consultatif et avis simple.

La réforme du 23 juillet 2008 a été précisée par la loi organique du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution. Le CSM, issu de la réforme, a pris ses fonctions le 26 janvier 2011. Aucun bilan ne peut, bien sûr, être dressé de son activité. Aucun enseignement ne peut être tiré quant à sa composition. Pourtant certains s'interrogent

déjà sur la modification des règles constitutionnelles. L'autorité judiciaire a, d'abord et avant tout, besoin de moyens pour exercer sa mission. Ces débats récurrents, notamment utilisés à des fins politiques, éloignent des préoccupations des magistrats et des Français sur le service public de la justice.

Ecartant à court terme l'idée d'une révision constitutionnelle du titre VIII de la Constitution, la majorité du groupe de travail a notamment rejeté l'idée d'une modification du mode de nomination des membres du parquet. Cette idée qui se fonde sur un présupposé juridique peut-être erroné, omet en partie le nécessaire rattachement hiérarchique du parquet au politique et laisse de côté la perspective d'une réévaluation de la place respective du parquet et du siège dans la modernisation de la procédure pénale.

■ En premier lieu, une réforme du mode de nomination des parquetiers est souvent justifiée par la nécessité de mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Pour plusieurs membres du groupe, cette critique est erronée. La Cour de Strasbourg a jugé que le parquet français ne présente pas les garanties d'indépendance voulues pour contrôler les mesures de garde à vue, au sein de l'article 5 § 3 de la Convention⁴ (*Medvedyev*, 29 mars 2010). A nouveau la France a été condamnée par la Cour de Strasbourg dans l'arrêt *Moulin c/ France* du 23 novembre 2010, toujours pour violation des stipulations de l'article 5, § 3, dans la mesure où la requérante avait été privée de sa liberté pendant une durée de cinq jours (deux jours de garde à vue, trois jours d'exécution du mandat d'amener sans être présenté devant un juge). D'une part, la Cour a alors écarté l'idée que les délais de garde à vue et de transfèrement soient comptabilisés séparément. D'autre part, elle a

(4) « Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c)... doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure ».

jugé qu'au vu de l'article 5, § 3, de la Convention le parquet ne constituait pas une autorité judiciaire indépendante.

Il ne faut pas s'y tromper : *la Cour européenne des droits de l'homme ne pourrait revenir sur cette jurisprudence à la suite d'une modification des règles statutaires relatives au parquet*. Le parquet est, en effet, partie poursuivante. Cela fait naître une absence de neutralité vis-à-vis des parties. Or, le parquet ne peut que rester partie poursuivante. Le plus probable est donc qu'aucune réforme statutaire d'aucune sorte ne saurait conduire la Cour européenne des droits de l'homme à revenir sur cette jurisprudence. Elle ne peut donc être invoquée comme justifiant une réforme du parquet.

En revanche, cette condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme appelait certainement une réforme de dispositions de procédure pénale. Mais elle a été entreprise. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la garde à vue, la commission des lois de l'Assemblée nationale a ajouté, à l'initiative du Gouvernement, un article 15 *bis* qui modifie notamment les articles 127, 133 et 135-2 du code de procédure pénale pour remplacer le procureur de la République par le juge des libertés et de la détention. Cette disposition est devenue l'article 22 de la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2011.

Il est également utile de rappeler que les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'Homme et du Conseil constitutionnel français ne divergent pas. Depuis sa décision n° 80-127 DC du 20 janvier 1981, le Conseil constitutionnel juge que, au-delà de quarante-huit heures de privation de liberté dans une procédure pénale « *l'intervention d'un magistrat du siège [...] est nécessaire* ». Le Conseil constitutionnel a rappelé cette jurisprudence dans ses décisions du 11 août 1993 et du 30 juillet 2010 sur la garde à vue, du 17 décembre 2010 sur le « petit dépôt » et du 6 mai 2011 sur la présentation devant le procureur de la République à l'issue de la garde à vue. Ainsi, si le Conseil constitutionnel rappelle, depuis 1993, que l'autorité judiciaire comprend à la fois les magistrats du siège et du parquet, la protection de la liberté individuelle implique l'intervention d'un magistrat du siège au-delà de quarante-huit heures de garde à vue. Cette interven-

tion du siège et ce délai sont en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

■ En deuxième lieu, une réforme du mode de nomination des parquets omettrait le nécessaire rattachement hiérarchique du parquet aux autorités en charge de la définition de la politique pénale. Elle entretiendrait la confusion sur le rôle respectif du siège et du parquet.

La question du statut du parquet ne concerne pas seulement le titre VIII de la Constitution. Elle renvoie aussi à son article 20 alinéa 1^{er} selon lequel « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* ». A ce titre, l'article 30 du code de procédure pénale dispose que :

« Le ministre de la Justice conduit la politique d'action publique déterminée par le Gouvernement. Il veille à la cohérence de son application sur le territoire de la République.

A cette fin, il adresse aux magistrats du ministère public des instructions générales d'action publique.

Il peut dénoncer au procureur général les infractions à la loi pénale dont il a connaissance et lui enjoindre, par instructions écrites et versées au dossier de la procédure, d'engager ou de faire engager des poursuites ou de saisir la juridiction compétente de telles réquisitions écrites que le ministre juge opportunes ».

Ces dispositions soulignent que la politique pénale est une politique décidée par les seuls pouvoirs que sont l'exécutif et le législatif. Il ne revient pas aux magistrats de décider des orientations des politiques pénales. Certes, il en va, par exemple, ainsi aux Etats-Unis d'Amérique mais les procureurs y sont élus. En France, le parquet est et doit demeurer hiérarchisé pour mener à bien une seule politique pénale : celle décidée par le Gouvernement dans le cadre des lois votées par le Parlement.

Cette prérogative est nécessaire à l'action gouvernementale. Elle assure l'égalité de traitement des citoyens devant la loi pénale sur toute l'étendue du territoire national. Elle permet en outre, comme il est bien normal, que la politique pénale puisse se constituer en enjeu électoral : son

importance dans la vie quotidienne des Français justifie au plus haut degré qu'elle puisse régulièrement donner lieu à une prise de position de nos concitoyens.

Il semble très délicat de chercher à dissocier cette dimension « politique » de l'orientation pénale du Gouvernement et le statut du parquet. Celui-ci a été fixé par les réformes constitutionnelles des 27 juillet 1993 et 23 juillet 2008. En outre, après plusieurs de ses prédécesseurs (M. Méhaignerie, Mme Guigou, Mme Lebranchu), M. Mercier, Garde des Sceaux, s'est engagé à suivre l'avis du CSM. Même s'il ne s'agit que d'une pratique, il sera difficile à l'avenir d'en adopter une autre. Dès lors, on voit mal ce qu'apporterait une nouvelle réforme. Au contraire, elle serait même déjà insuffisante pour certains qui n'y verraient qu'une étape vers l'institution d'un Procureur général de la Nation. Cependant, quel que soit le mode de nomination de celui-ci, il n'aurait jamais la légitimité pour diriger une action publique qui a un fondement et une part politiques. Alors que l'Etat est placé sous des contraintes internationales, financières ou normatives toujours accrues et manque des moyens nécessaires à son action, il semble peu judicieux de vouloir aussi le priver de l'action publique. Plusieurs membres du groupe sont en tout cas de cet avis.

■ En troisième lieu, les débats sur la composition du CSM et le mode de nomination du parquet pourraient laisser de côté une réévaluation de la place respective du parquet et du siège dans la modernisation de la procédure pénale.

Depuis plus de vingt ans, le parquet s'est vu considérablement renforcer dans son action par deux vagues de changements. La première fut celle du traitement en temps réel (TTR) des procédures pénales par le parquet. Engagé à la fin des années 1980-début des années 1990, le TTR fut progressivement généralisé. En second lieu, le parquet est aujourd'hui le seul à pouvoir engager toutes les nouvelles voies de poursuites ou d'alternatives aux poursuites pénales (rappel à la loi, composition pénale, médiation pénale, comparution immédiate, comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, etc.). Les lois Perben I (9 septembre 2002) et Perben II

(9 mars 2004) ont profondément renforcé cet accroissement des prérogatives du parquet. En outre, la place de l'enquête préliminaire s'est trouvée renouvelée, notamment avec la possibilité pour le parquet d'obtenir du juge des libertés et de la détention l'autorisation de faire certains actes en enquête préliminaire (perquisitions sans l'accord de la personne, perquisition de nuit, écoutes téléphoniques, etc.). Le délai de flagrance en enquête préliminaire a été étendu à seize jours. A été créé le mandat de recherche que le procureur peut délivrer. Pour certains membres du groupe, ces mesures ont restreint la place de l'instruction. Enfin la loi du 5 mars 2007 a complété cette évolution en restreignant la possibilité de constitution de partie civile pour saisir le juge d'instruction. Désormais, si l'alinéa 1^{er} de l'article 85 du code de procédure pénale dispose encore que cette constitution de partie civile devant le juge d'instruction est possible pour toute personne se prétendant lésée par un crime ou un délit, l'alinéa 2 du même article réduit cette possibilité :

« Toutefois, la plainte avec constitution de partie civile n'est recevable qu'à condition que la personne justifie soit que le procureur de la République lui a fait connaître, à la suite d'une plainte déposée devant lui ou un service de police judiciaire, qu'il n'engagera pas lui-même des poursuites, soit qu'un délai de trois mois s'est écoulé depuis qu'elle a déposé plainte devant ce magistrat, contre récépissé ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou depuis qu'elle a adressé, selon les mêmes modalités, copie à ce magistrat de sa plainte déposée devant un service de police judiciaire. Cette condition de recevabilité n'est pas requise s'il s'agit d'un crime ou s'il s'agit d'un délit prévu par la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ou par les articles L. 86, L. 87, L. 91 à L. 100, L. 102 à L. 104, L. 106 à L. 108 et L. 113 du code électoral. La prescription de l'action publique est suspendue, au profit de la victime, du dépôt de la plainte jusqu'à la réponse du procureur de la République ou, au plus tard, une fois écoulé le délai de trois mois ».

D'aucuns estiment que ces évolutions, ajoutées les unes aux autres, ont été excessives. Elles ont produit plusieurs effets négatifs. Elles ont gommé la différence entre le parquet et le siège. Elles ont ainsi contribué, dans

l'esprit du public, à la confusion entre ces deux tâches bien distinctes. Elles ont participé de la volonté de certains magistrats du siège d'une scission du corps et de celle de certains magistrats du parquet d'un alignement sur le statut des magistrats du siège. Elles ont renforcé les craintes d'un contrôle politique de l'ensemble des affaires pénales au stade de l'enquête. Elles ont rendu très difficile l'engagement de poursuites hors de la volonté du parquet. C'est sur cette évolution que certains membres du groupe pensent qu'il faudrait revenir aujourd'hui.

Ils considèrent, d'abord, qu'il conviendrait de modifier les conditions de la constitution de partie civile et de revenir à une diversification des modes de poursuite. Cela permettrait selon eux d'écarter les critiques sur le contrôle politique du parquet puisque des associations, des groupements ou d'autres institutions pourraient saisir, de nouveau, de manière ouverte, le juge d'instruction aux fins de se constituer partie civile. De même, pourrait-on envisager d'ouvrir certains des modes de poursuites pénales rapides ou d'alternatives aux poursuites aux parties civiles, alors qu'elles sont aujourd'hui le monopole du parquet. Cette évolution préserverait la légitimité du ministre de la Justice pour mener l'action publique par l'intermédiaire du parquet. C'est là, pour une partie du groupe de travail, la seule voie qui permettrait de conserver un pouvoir de poursuivre en opportunité, faute de quoi la tentation sera de basculer sur le système de légalité des poursuites, lequel déboucherait probablement sur une fonctionnarisation du parquet.

Ensuite, les tenants de cette thèse estiment que l'évolution de la procédure pénale et l'équilibre entre le siège et le parquet devraient être revus à l'aune de deux critères. D'une part, le code de procédure pénale devrait être modifié pour ouvrir la place du siège dans les innovations procédurales des quinze dernières années. Mais, d'autre part, la recherche d'efficacité et de rapidité devrait être alors également recherchée. L'augmentation de la réponse pénale, obtenue notamment grâce aux innovations procédurales menées par le parquet, est et demeurera une nécessité. Elle est à prendre en compte avec le siège dans le renouvellement de la procédure pénale.

En conclusion, la majorité du groupe de travail estime que le titre VIII de la Constitution n'appelle pas, à ce jour, de nouvelles modifications constitutionnelles. Un bilan sur plusieurs années est tout d'abord nécessaire, par exemple à l'issue du mandat du nouveau CSM. Il en va ainsi tant sur la composition du CSM que sur le mode de nomination des membres du parquet. C'est davantage vers un renouvellement de l'équilibre entre le siège et le parquet qu'il conviendrait aujourd'hui de se tourner. Ce nouvel équilibre, qui fera une place plus grande aux parties civiles, est nécessaire pour écarter les soupçons à l'égard du parquet tout en maintenant la nécessaire place du politique dans l'action publique.

Si cette solution d'un nouvel équilibre siège/parquet, sans révision du mode de nomination des parquetiers n'était pas retenue, plusieurs membres du groupe ont souligné qu'il serait alors souhaitable d'organiser une réforme claire de notre organisation judiciaire avec scission du siège et du parquet et mise en place de deux corps et de deux statuts distincts. Pour eux, cette scission serait alors seule à même de souligner la radicale différence du rôle des uns et des autres. D'une part, il n'est nul besoin d'insister sur la totale indépendance qu'implique la fonction de juger. Identifier clairement cette fonction permettrait de restaurer la figure du juge. Elle conduirait, pour le siège, au transfert au CSM des attributions et des personnels afférents de la direction des services judiciaires. D'autre part, il est en revanche dangereux et paralysant de maintenir la confusion entre les fonctions de juge et de parquetier. Les membres des parquets n'ont pas à disposer du statut d'indépendance des magistrats du siège. Le pouvoir politique a le rôle premier à jouer pour la défense de l'ordre public et plus généralement pour le respect des lois. C'est naturellement vers lui que les Français se tournent en ce domaine. Il en va, en la matière, du fonctionnement de la démocratie. Cette scission du siège et du parquet devrait alors s'accompagner d'une révision des règles de la procédure pénale, pour consolider l'égalité des armes avec les avocats et ré-ouvrir les constitutions de partie civile.

ANNEXE

Composition de la commission

Présidents :

Denys de BÉCHILLON

Professeur de droit public à l'Université de Pau

Membre du Club des juristes

Marc GUILLAUME

Secrétaire général du Conseil constitutionnel

Membre du Club des juristes

Rapporteur :

Damien CONNIL

Docteur en droit public, Chargé de recherche au CNRS

Membres :

Elisabeth BARADUC

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation

Présidente du Club des juristes

Guy CARCASSONNE

Professeur de droit public à l'Université de Paris Ouest-Nanterre

La Défense

Membre du Club des juristes

Édouard CREPEY

Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Directeur du Cabinet du garde des Sceaux

Alain DELCAMP

Secrétaire général du Sénat

Philippe HOUILLON

Avocat, Député du Val d'Oise

Catherine MAYENOBE

Conseiller-Maître à la Cour des comptes

Emmanuelle MIGNON

Maître des requêtes au Conseil d'Etat

Hugues PORTELLI

Professeur à l'Université Paris II, Sénateur du Val d'Oise

André POTOCKI

Juge à la Cour européenne des droits de l'Homme

Membre du Club des juristes

Bernard RULLIER

Directeur adjoint du Cabinet du Président du Sénat

François SENERS

Conseiller d'Etat

Olivier SCHRAMECK

Président de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, Professeur associé à Sciences-Po

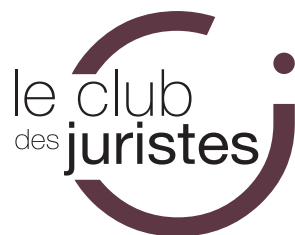
Alexandre TESSIER

Directeur général de l'Afep

Jean-Jacques URVOAS

Maître de conférences des universités, Député du Finistère

NB. Plusieurs hauts fonctionnaires des assemblées parlementaires ont également apporté leur contribution à la réflexion du groupe de travail. Conformément au devoir de réserve rigoureux auquel ils sont tenus, ils n'ont pas souhaité qu'il soit fait état de leur nom et qualité.



Association déclarée - 4, rue de la planche 75007 Paris

Tél. : 01 53 63 40 04 - Fax : 01 53 63 40 08

www.leclubdesjuristes.com