



**PHILIPPE** 1/8 **KRIKORIAN**  
**AVOCAT**  
au Barreau de Marseille

---

**Monsieur Nicolas SARKOZY**  
**PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**  
Palais de l'Elysée  
55, Rue du Faubourg Saint-Honoré  
75008 PARIS

**URGENT**

**Distingo 100 n°1D0 060 545 326 3**

**OBJET: GENOCIDE ARMENIEN**  
**et autres crimes contre l'humanité -**  
**Demande de promulgation immédiate**  
**de la loi BOYER-KRIKORIAN votée le 23 Janvier 2012**

Marseille, le **27 Janvier 2012**

Monsieur le Président de la République,

J'ai l'honneur, dans l'exercice de ma **mission constitutionnelle d'Avocat défenseur ( CC, 19 et 20 Janvier 1981**, décision n°80-127 DC, loi renforçant la sécurité et protégeant la liberté des personnes; mon **article « Le statut constitutionnel de l'Avocat défenseur »**, publié dans la **Gazette du Palais - Doctrine**, n°336 à 338 des 2-4 Décembre 2007, pp. **3 à 8**, sur le site Internet [www.philippekrikorian-avocat.fr](http://www.philippekrikorian-avocat.fr) et référencé sur le site officiel du Conseil constitutionnel [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) – Revue doctrinale française et étrangère ), en charge notamment des intérêts de **Monsieur et Madame Grégoire KRIKORIAN (Monsieur le Commissaire divisionnaire honoraire de la Police nationale Grégoire KRIKORIAN et son épouse Suzanne**, Premiers requérants dans le cadre du **recours pour excès de pouvoir - requête n°350492** enregistrée le 30 Juin 2011 - tendant à la transposition de la **Décision-Cadre 2008/913/JAI du 28 Novembre 2008** sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, à **l'exclusion du paragraphe 4 de son article 1er** ), de faire suite à la **lettre** que je vous ai adressée le 20 Janvier 2012 écoulé, concernant la problématique sous références, à laquelle, à ce jour, il n'a pas été apporté de réponse.

Réception  
Sur rendez-vous

14, Rue Breteuil – 13001 Marseille  
**ADRESSE POSTALE : BP 70212 – 13178 Marseille cedex 20**  
Téléphone : 04 91 55 67 77 – Télécopie : 04 91 33 46 76  
e-mail : [Philippe.KRIKORIAN@wanadoo.fr](mailto:Philippe.KRIKORIAN@wanadoo.fr)

site internet : <http://www.philippekrikorian-avocat.fr> .../...

Membre d'une Association de Gestion Agréée – Le règlement des honoraires par chèque est accepté  
Numéro de TVA intracommunautaire FR43391319027 – Numéro SIRET 39131902700036  
Code APE 6910Z

A cet égard, comme vous le savez, le 23 Janvier 2012, à 22h22, le Sénat a adopté sans modification, en première lecture, la proposition de loi déposée et défendue avec **courage, conviction et détermination** par **Madame Valérie BOYER**, Députée des Bouches-du-Rhône et votée le 22 Décembre 2011 par l'Assemblée Nationale, procédant à la transposition partielle de la **Décision-Cadre 2008/913/JAI** du 28 Novembre 2008 précitée.

C'est cette norme communautaire dont j'avais moi-même demandé la transposition en droit interne à la Représentation nationale dès le 24 Avril 2009.

Fidèle aux **hautes valeurs morales et de loyauté** qui l'animent, **Madame la Députée Valérie BOYER** a fait publiquement référence, en citant mon nom dans son rapport, le 07 Décembre 2011 devant la Commission des lois et le 22 Décembre 2011 à la tribune de l'Assemblée nationale, aux procédures que je diligente depuis **1999**, comme étant à l'origine de la proposition de loi qu'elle a déposée le 18 Octobre 2011, déclarations publiques dont portent trace les comptes rendus officiels. Le fait est suffisamment rare pour qu'on en mesure l'importance et l'insigne honneur qu'il porte, un seul précédent existant, à cette date : l'hommage rendu par le **Président Philippe SEGUIN** au **Professeur GUIRAL** qui fut son maître à la Faculté d'Aix-en-Provence.

Je propose, donc, par simplification et souci d'exactitude, de nommer ce texte, loi **BOYER-KRIKORIAN**, dans l'ordre alphabétique ou **KRIKORIAN-BOYER**, dans l'ordre chronologique.

Vous comprendrez, dans ces conditions, Monsieur le Président de la République, l'intérêt particulier que mes mandants et moi-même attachons aux votes historiques des 22 Décembre 2011 et 23 Janvier 2012 et que nous souhaiterions voir se consolider par une **prochaine promulgation**.

Je rappelle, à ce titre, que le texte définitivement adopté par le Parlement crée un article **24 ter** dans la loi du 29 Juillet 1881 sur la liberté de la presse ainsi rédigé :

*« Art. 24 ter. - Les peines prévues à l'article 24 bis sont applicables à ceux qui ont contesté ou minimisé de façon outrancière, par un des moyens énoncés à l'article 23, l'existence d'un ou plusieurs crimes de génocide défini à l'article 211-1 du code pénal et reconnus comme tels par la loi française.*

*Le tribunal peut en outre ordonner l'affichage ou la diffusion de la décision prononcée, dans les conditions prévues à l'article 131-35 du code pénal. »*

Et pourtant, à peine la jeune loi est-elle née qu'elle se trouve menacée dans son existence même.

Un **quarteron de parlementaires revanchards et légicides** voudrait l'étouffer, prétend, avec insistance et à grand renfort médiatique, prochainement déférer le texte voté le 23 Janvier au Conseil constitutionnel et, ce faisant, **immoler la Vérité historique sur l'autel de la Realpolitik**, en prétextant de **faux griefs d'inconstitutionnalité**.

L'attitude de ces élus **heurte, choque et inquiète**.

S'agissant, en effet, de la **transposition d'une décision-cadre**, laquelle, rappelons-le, est une **obligation constitutionnelle** ( **art. 88-1** de la Constitution du 04 Octobre 1958 – v. ma précédente lettre du du 20 Janvier 2012 ), seule la **décision-cadre** peut être critiquée et non pas la **loi** qui réalise la transposition, - sauf cas exceptionnels de transposition manifestement infidèle ou méconnaissance par la norme transposée de l'identité constitutionnelle de la France – et ce, **hors le prétoire du Conseil constitutionnel**, qui n'a pas, compte tenu du délai d'**un mois** dans lequel il doit rendre sa décision ( **art. 61, al. 3** de la Constitution ), la possibilité de saisir la **Cour de justice de l'Union européenne** d'une question préjudicielle.

Cette initiative parlementaire malheureuse procédant de l'**abus de droit** aurait, de surcroît, des conséquences fort regrettables en ce qu'elle provoquerait une **crise institutionnelle majeure**, crise que la présente **demande de promulgation immédiate** tend, précisément, à **prévenir**.

Et si le **Républicain empreint d'irénisme** que je suis répugne à vous exposer une situation problématique au regard des règles logiques et juridiques, grosse d'**antagonismes institutionnels**, l'**Avocat** lui, y est contraint, de par le mandat qu'il a reçu à cette fin et que conformément à son serment, il entend exercer avec **dignité, conscience, indépendance, probité et humanité**.

Ainsi, parmi les normes constitutionnelles appliquées par le Haut Conseil figure notamment l'article **16** de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** du 26 Août 1789 ( **DDH** ) aux termes duquel:

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

Sur ce texte fondamental qui consacre **« le droit des droits »**, le Conseil constitutionnel fonde l'obligation contractée par l'Etat devant la Nation d'assurer à toutes les personnes relevant de la juridiction de la France une **protection juridictionnelle effective** et un **procès équitable**.

L'exigence d'**impartialité absolue** du juge – quelle que soit sa nature ou sa place dans la hiérarchie juridictionnelle - découle du même texte.

Concernant les membres du **Conseil constitutionnel**, elle est exprimée par l'article **3** de l'**ordonnance** n°58-1067 du 07 Novembre 1958, Portant loi organique sur le Conseil constitutionnel :

*« Avant d'entrer en fonctions, les membres du Conseil constitutionnel **prêtent serment** devant le **Président de la République**. »*

*« Ils jurent de bien et fidèlement remplir leurs fonctions, de les exercer en toute impartialité dans le respect de la Constitution, de garder le secret des délibérations et des votes et de ne prendre aucune position publique, de ne donner aucune consultation sur les questions relevant de la compétence du conseil. »*

*Acte est dressé de la prestation de serment. »*

L'**obligation de réserve** des membres du Conseil constitutionnel se trouve, encore, consignée dans les articles **1er** et **2** du **décret** n°59-1292 du 13 Novembre 1959, Sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel :

Art. **1er** : « *Les membres du Conseil constitutionnel ont pour obligation générale de s'abstenir de tout ce qui pourrait compromettre l'indépendance et la dignité de leurs fonctions.* »

Art. **2** : « *Les membres du Conseil constitutionnel s'interdisent en particulier pendant la durée de leurs fonctions :*

*De prendre aucune position publique ou de consulter sur des questions ayant fait ou étant susceptibles de faire l'objet de décisions de la part du Conseil ;*

*D'occuper au sein d'un parti ou groupement politique tout poste de responsabilité ou de direction et, de façon plus générale, d'y exercer une activité inconciliable avec les dispositions de l'article 1er ci-dessus ;*

*De laisser mentionner leur qualité de membre du Conseil constitutionnel dans tout document susceptible d'être publié et relatif à toute activité publique ou privée.* »

Or, il est constant que le Conseil constitutionnel **publie** sur son **site internet officiel** une brochure intitulée « **Absence de normativité ou normativité incertaine des dispositions législatives** » désignant expressément la **loi** n°2001-70 du 29 Janvier 2001 **relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915** comme étant non normative ou dotée d'une normativité incertaine ( v. pages 2 et 3: « **EXEMPLES DE TEXTES NON NORMATIFS OU DOTES D'UNE NORMATIVITE INCERTAINE** » - **lien** : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank/download/2005512DCdoc1.pdf> - *pièce n°1* )

Le **Président Jean-Louis DEBRE** ne fait pas mystère, non plus, de sa **très profonde aversion** à l'égard des dispositions législatives « **purement déclaratives** » ( v. la proposition de loi constitutionnelle n°1832 « *tendant à renforcer l'autorité de la loi* » présentée par Jean-Louis DEBRE le 05 Octobre 2005, publiée en pages 26 et 27 de la brochure litigieuse susmentionnée *pièce n°1* ).

De plus, là où naguère le Haut Conseil appréciait comme inopérant le grief tiré de la prétendue non-normativité de la loi, il fait désormais de ce moyen, depuis sa décision n°2005-512 DC du 21 Avril 2005 ( Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école ), une **cause d'inconstitutionnalité** de la loi qui est déférée à sa censure.

Cette nouvelle orientation jurisprudentielle est critiquable sur le plan du droit constitutionnel et notamment du **principe de séparation des pouvoirs** ( v. mon mémoire en réplique devant le Conseil d'Etat publié le 10 Décembre 2011 sur mon site internet [www.philippekrkorian-avocat.fr](http://www.philippekrkorian-avocat.fr) ).

Il résulte, au demeurant, de ce qui précède que si elles lui étaient déférées, sur le fondement de l'article **61** de la Constitution ( **contrôle a priori** ), la **loi n°2001-70** du 29 Janvier 2001 et celle votée le 23 Janvier 2012 qui s'y réfère nécessairement dans son application, seraient, immanquablement, mais à tort, déclarées inconstitutionnelles. Elles le seraient, sans aucun doute – on se rappelle, encore, les prophéties de **Robert BADINTER** dont l'ombre a plané sur l'hémicycle du Palais du Luxembourg et qui, jouant les **Cassandra**, agitait le spectre de la déclaration d'inconstitutionnalité pour décourager le vote. Mais, si d'aventure déclaration d'inconstitutionnalité il y avait, elle serait le fait d'un **juge partial**, au terme d'une **procédure inconstitutionnelle**. S'étant d'ores et déjà **publiquement** prononcé contre la **loi n°2001-70** du 29 Janvier 2001, **hors de toute saisine officielle**, le Conseil constitutionnel ne peut, à l'évidence, connaître d'aucun contentieux mettant en cause directement ou indirectement cette loi, que ce soit dans le cadre du contrôle a priori ( avant la promulgation de la loi – art. **61** ) ou à l'occasion du renvoi devant lui d'une **question prioritaire de constitutionnalité** ( **contrôle a posteriori** – art. **61-1** ). Il eût été bon, pour la moralité des débats, que l'ancien Président du Conseil constitutionnel rappelât cet obstacle dirimant au contrôle de constitutionnalité de la loi.

Mais, alors, qui jugera le juge ?

La réponse est dans l'article **5** de la Constitution du 04 Octobre 1958 :

*« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.*

*Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, et du respect des traités. »*,

et dans son article **10** qui dispose, en son **premier alinéa**, que « *Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée.* »,

qui tous deux explicitent le principe général de **séparation des pouvoirs** inscrit à l'article **16 DDH**.

Précisément, il ne s'agit pas, ici, pour le Président de la République, de porter un jugement sur les décisions du Conseil constitutionnel, mais plutôt, dans le respect de la **garantie des droits** et de la **séparation des pouvoirs**, de tirer les conséquences nécessaires de ladite publication quant à la régularité d'une éventuelle saisine du Haut Conseil, concernant la **loi n°2001-70** du 29 Janvier 2001 et celle votée le 23 Janvier 2012.

On se rappelle, ici, que « *s'il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier la conformité d'un texte législatif aux dispositions constitutionnelles en vigueur à la date de sa promulgation, il lui revient de constater l'abrogation, fût-elle implicite, de dispositions législatives qui découlent de ce que leur contenu est inconciliable avec un texte qui leur est postérieur, que celui-ci ait valeur législative ou constitutionnelle ;* » ( **CE, Assemblée, 16 Décembre 2005**, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement ; Syndicat national des huissiers de justice c/ Chambre nationale des huissiers de justice, n°259584 ).

Cette règle de bon sens est aussi une norme juridique sous-tendue par l'idée selon laquelle toute nouvelle législation est censée réaliser un progrès du droit. Elle est l'illustration de l'adage *lex posterior derogat priori*: une **contradiction logique évidente** entre deux textes autorise le juge à considérer le texte antérieur comme **implicitement abrogé**, sans qu'une intervention de l'autorité compétente pour l'édicter ( le Parlement ) soit nécessaire.

Ce **principe de bonne justice** – la nécessité de tirer soi-même les conséquences juridiques d'une **incompatibilité manifeste** entre deux impératifs - doit être appliqué par toutes les autorités constitutionnelles lorsqu'il est nécessaire à l'exercice régulier de leur mission.

Puisqu'il est, désormais, de **notoriété publique** que le Conseil constitutionnel n'a pas **l'impartialité** requise pour juger de la constitutionnalité de la loi adoptée le 23 Janvier 2012 ( v. la **lettre** du Commissaire divisionnaire honoraire de la Police nationale **Grégoire KRIKORIAN** en date du 08 Août 2011 à **Monsieur Jean-Louis DEBRE**, restée sans réponse et publiée sur le site [www.philippekrikorian-avocat.fr](http://www.philippekrikorian-avocat.fr), pour lui dénoncer **la mise à l'index** sur le site officiel du Conseil constitutionnel de la **loi n°2001-70 du 29 Janvier 2001, non démentie depuis lors** ), il appartient au Chef de l'Etat, tenu de promulguer la loi dans les **quinze jours** de sa réception, d'**arbitrer** ce différend totalement inédit, dans les meilleurs délais.

Face à une **réalité incontournable et opposable erga omnes**, comme celle présentement décrite, le Président de la République est nécessairement conduit à rappeler à chacun des membres éminents du Conseil constitutionnel que la **publication litigieuse**, dont aucun ne s'est désolidarisé, est intervenue en **violation manifeste de l'obligation de réserve** faite à eux spécialement par l'article **3** de **l'ordonnance n°58-1067 du 07 Novembre 1958**, Portant loi organique sur le Conseil constitutionnel précitée, ainsi que par les articles **1er** et **2** du **décret n°59-1292 du 13 Novembre 1959**, Sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel et qu'elle est, à l'évidence, **incompatible avec le serment qu'ils ont prêté devant lui**.

On doit ajouter que le fait que l'information ait été publiée sur le site internet officiel du Conseil constitutionnel ne peut, en aucune façon, servir de justification puisque la publication litigieuse, qui traduit une **position publique sur la normativité** de la **loi n°2001-70 du 29 Janvier 2001**, a été faite au nom de la **collégialité** du Haut Conseil, position publique à laquelle chaque membre est réputé se rallier tant qu'il ne l'a pas rejetée.

La conséquence juridique inéluctable d'un tel constat solennel qu'il appartient au Chef de l'Etat de dresser en sa qualité d'**arbitre constitutionnel** du « *fonctionnement régulier des pouvoirs publics* » et garant de « *la continuité de l'Etat* », est qu'**aucune saisine régulière** du Conseil constitutionnel ne peut avoir lieu concernant la **loi du 23 Janvier 2012** et que si une telle saisine intervenait elle serait **nulle et non avenue**, comme **manifestement contraire** à l'article **16 DDH**, à l'article **3** de **l'ordonnance n°58-1067 du 07 Novembre 1958**, Portant loi organique sur le Conseil constitutionnel et aux articles **1er** et **2** du **décret n°59-1292 du 13 Novembre 1959**, Sur les obligations des membres du Conseil constitutionnel.

Les **conditions de sa récusation** ayant été créées par le Conseil constitutionnel lui-même, telles que **constatables par le Chef de l'exécutif, comme par tout autre citoyen**, il est logique et normal que s'applique rigoureusement la sanction attachée par la Constitution à un manquement aussi grave au **devoir d'impartialité** commis par celui qui est censé en être le gardien, mais non le censeur.

Ce **rappel à la Constitution** est la tâche du **Président de la République** dont on mesure, ici, face à une **crise politique et juridique sans précédent**, la place éminente qu'il occupe au sein de nos institutions républicaines dont il est la **pièce angulaire**.

Un exemple célèbre d'application de l'article 5 de la Constitution est, ainsi, à trouver dans le refus, en 1986, du **Président François MITTERRAND** (entretien télévisé du 14 Juillet 1986) de signer des ordonnances prises par le Premier ministre de cohabitation, **Jacques CHIRAC**, le Chef de l'Etat puisant dans la décision du Conseil constitutionnel n°86-207 DC du 25 Juin 1986 ( § 13 ) « *subordonnant la constitutionnalité des ordonnances au respect de principes affirmés par ledit Conseil, un argument pour assurer un contrôle de la constitutionnalité des ordonnances.* » (**Professeur Michel LASCOMBE**, Code constitutionnel et des droits fondamentaux, Dalloz 2011, p. 379 ).

Or, en l'occurrence, la demande de promulgation immédiate qui vous est adressée ne répond pas moins à des **exigences constitutionnelles**.

En effet, l'article 10 de la Constitution conférant au Président de la République une **compétence liée** quant à la promulgation de la loi dans les quinze jours qui suivent sa transmission au Gouvernement, la **règle non écrite** consistant à différer la promulgation pour permettre aux parlementaires s'étant signalés à cette fin, de déférer la loi au Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 61, ne saurait prévaloir, s'agissant, ici, à l'évidence, d'un **abus du droit de saisine**.

A l'inverse, l'**attentisme** ferait le lit de l'**inconstitutionnalité**, non pas de la loi, mais de l'éventuelle saisine du Conseil constitutionnel.

**Quousque tandem ?** Jusques à quand la **haine** des uns - qui le dispute à l'**hypocrisie** des autres - s'acharnera-t-elle sur la **mémoire des victimes de génocides**, une fois de plus martyrisée par la menace de l'anéantissement de la loi, **bouclier d'airain** et **norme universelle** de **JUS COGENS**, qui ramène cette mémoire à la **vie de nos consciences ?**

La **communauté arménienne de France**, forte de plus de **cinq cent mille membres** qui s'est particulièrement mobilisée sur la question du Génocide touchant de près à son identité, comprendrait très mal, comme l'ensemble des **démocrates épris de liberté et de justice**, d'être privée injustement de la protection de la loi pénale contre le négationnisme, alors qu'une telle protection, accordée de façon hautement légitime, par la **loi n°90-615 dite Gayssot** du 13 Juillet 1990, à la mémoire des victimes des crimes nazis, demeurerait **définitivement acquise** ( v. arrêt n°12008 de la **Chambre criminelle** de la **Cour de cassation** du 07 Mai 2010 - QPC n°09-80.774 - disant n'y avoir lieu à renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité de l'article 9 de la loi n°90-615 du 13 Juillet 1990 ayant créé l'article 24 bis de la loi du 29 Juillet 1881 sur la liberté de la presse ).

Dans une telle hypothèse fort peu souhaitable pour l'équilibre sociétal républicain, la **discrimination entre les victimes de génocides** que la transposition adéquate de la décision-cadre du 28 Novembre 2008 tend à supprimer, resurgirait brutalement et causerait d'**irréparables dommages et souffrances morales** aux victimes et à leurs descendants.

Un sursaut constitutionnel s'impose.

Conquise de haute lutte, fruit de l'union sacrée du **Droit** et de la **Politique** qui se rejoignent dans un **même creuset démocratique, contre la néantisation de la mémoire des peuples**, la **loi du 23 Janvier 2012** est un **joyau de la République**. Le Chef de l'Etat doit lui délivrer, sans plus tarder, l'**écrin institutionnel** apte à la recevoir et qui lui revient de droit. Le Président de la République doit dresser l'acte de naissance de la loi pour, ainsi, l'accueillir dans notre **ordonnement juridique** et la reconnaître fièrement comme la **filie légitime de la Nation française, sanctuaire des droits de l'homme**.

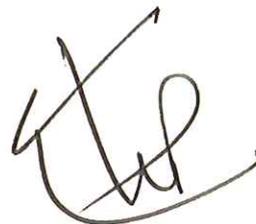
\*

J'ai, donc, l'honneur, Monsieur le Président de la République, pour les raisons qui précèdent, de vous demander, très respectueusement, en application de **nos règles constitutionnelles**, de bien vouloir **promulguer sans délai la loi BOYER-KRIKORIAN** de pénalisation de la contestation des génocides, définitivement adoptée par le Parlement le 23 Janvier 2012.

**Bis repetita placent : à la passion des hommes la Dignité oppose le Droit, savoir la Raison universelle.**

Vous souhaitant bonne réception de la présente,

Je vous prie de croire, Monsieur le Président de la République, en l'assurance de ma plus haute considération.



**Philippe KRIKORIAN,**  
Avocat au Barreau de Marseille

### PIECES JOINTES

1. **Brochure publiée sur le site internet officiel du Conseil constitutionnel** intitulée « *Absence de normativité ou normativité incertaine des dispositions législatives* » désignant expressément la **loi n°2001-70 du 29 Janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915** comme étant non normative ou dotée d'une normativité incertaine ( v. *pages 1 à 3 et 26-27*)- lien : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank/download/2005512DCdoc1.pdf> - )

\*

\*\*\*

# ABSENCE DE NORMATIVITE OU NORMATIVITE INCERTAINE DES DISPOSITIONS LEGISLATIVES

*« Si j'étais prince ou législateur, je ne perdrais  
pas mon temps à dire ce qu'il faut faire ; je le  
ferais ou je me tairais. »*

Jean-Jacques ROUSSEAU, *Le contrat social*

*« La loi permet ou elle défend, elle ordonne, elle  
établit, elle corrige, elle punit ou elle  
récompense. »*

Jean-Étienne-Marie PORTALIS, *Discours  
préliminaire sur le projet de code civil*

## SOMMAIRE

I. Exemples de textes législatifs non normatifs ou dotés d'une normativité incertaine .....	2
II. Jurisprudence constitutionnelle française .....	4
III. Jurisprudence constitutionnelle étrangère .....	10
IV. Doctrine .....	11
V. Rapports .....	17
VI. Consignes ministérielles adressées aux rédacteurs des textes .....	19
VII. Déclarations récentes du Président du Conseil constitutionnel, des Présidents des assemblées parlementaires et du vice-président du Conseil d'état .....	21
VIII. Proposition de loi constitutionnelle, n° 1832, tendant à renforcer l'autorité de la loi, présentée par Jean-Louis DEBRE le 5 octobre 2005 .....	26

## ANNEXES

Objet de la loi dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946 et la Constitution de 1958 .....	28
Tableau récapitulatif .....	33

## **I. EXEMPLES DE TEXTES LEGISLATIFS NON NORMATIFS OU DOTES D'UNE NORMATIVITE INCERTAINE**

- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur**  
« Les universités doivent s'attacher à porter au plus au niveau et au meilleur rythme de progrès les formes supérieures de la culture ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture**  
« L'architecture est une expression de la culture ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 82-256 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs**  
Le droit à l'habitat « implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation et de sa localisation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives**  
« Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun ; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture et de la vie sociale. Leur développement est d'intérêt général et leur pratique constitue un droit pour chacun quels que soient son sexe, son âge, ses capacités ou sa condition sociale ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne**  
« L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la Nation et prises en compte par l'Etat, les établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements dans les actions qu'elles conduisent ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille**  
« La famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société. C'est sur elle que repose l'avenir de la nation. A ce titre, la politique familiale doit être globale ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse**  
« La Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social. Dans le cadre de ce statut, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur sont maintenues ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 relative à l'air et à l'utilisation rationnelle de l'énergie (Art. L. 220-1 du code de l'environnement)**  
« L'Etat et ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ainsi que les personnes privées concourent, chacun dans le domaine de sa compétence et dans les limites de sa responsabilité, à une politique dont l'objectif est la mise en œuvre du droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé. Cette action d'intérêt général consiste à prévenir, à surveiller, à réduire ou à supprimer les

pollutions atmosphériques, à préserver la qualité de l'air et, à ces fins, à économiser et à utiliser rationnellement l'énergie ».

- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2001-70 du 29 janvier 2001 relative à la reconnaissance du génocide arménien de 1915**  
« La France reconnaît publiquement le génocide arménien de 1915 ».
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure**  
« Les orientations de la politique de sécurité intérieure figurant à l'annexe I sont approuvées » (voir *infra* la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-460 DC du 22 août 2002).
- **Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice**  
« Les orientations et la programmation des moyens de la justice pour les années 2003 à 2007 figurant dans le rapport annexé à la présente loi sont approuvées » (voir *infra* la décision du Conseil constitutionnel n° 2002-461 DC du 29 août 2002).

**VIII. PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE, N° 1832,**  
**TENDANT A RENFORCER L'AUTORITE DE LA LOI, PRESENTEE PAR**  
**JEAN-LOUIS DEBRE LE 5 OCTOBRE 2005**

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Déplorée de longue date, l'inflation législative mine l'autorité de la loi. Son aggravation expose le Parlement à un phénomène d'emballement qui aboutit à des calendriers de plus en plus difficiles à maîtriser, et dont l'alourdissement compromet l'accomplissement correct de ses autres missions, en particulier dans le domaine du contrôle de l'action gouvernementale.

Parmi les raisons de cette situation, l'abandon progressif de la distinction entre ce qui relève du domaine de la loi fixé par l'article 34 de la Constitution et ce qui appartient au domaine réglementaire a joué incontestablement un rôle. L'idée, introduite en 1958 dans la Constitution, qu'il appartenait au législateur de fixer les principes de base dans les domaines essentiels et qu'il revenait à l'action gouvernementale d'en réglementer les modalités d'application, a progressivement été perdue de vue. Depuis bien longtemps déjà, les gouvernements successifs par leurs projets, les parlementaires de tout bord par leurs amendements légifèrent trop, avec un souci croissant du détail et de l'ajustement qui n'est pas dans la vocation de stabilité, de clarté et de lisibilité, seule de nature à fonder la force de la loi dans l'esprit du citoyen.

Bien plus, les lois se laissent aller désormais au bavardage, en comportant de plus en plus de dispositions purement déclaratives, voire d'annexes descriptives comportant des objectifs et des principes d'action qui peuvent être gratifiants au niveau programmatique, mais qui n'ont rien à voir avec la responsabilité du législateur et créent même une ambiguïté sur la portée de son intervention. La loi n'a pas pour objet d'affirmer des évidences et des projets politiques, mais de fixer les normes rendant possible la mise en œuvre des objectifs poursuivis. Comme vient de le rappeler opportunément le Conseil constitutionnel : « la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit, par suite, être revêtue d'une portée normative ».

\* \*

\*

Les mécanismes mis en place par la Constitution de 1958 pour assurer la régulation de l'initiative législative se sont révélés inadaptés, au point qu'ils sont pratiquement tombés en désuétude. A cet égard, le pouvoir discrétionnaire et exclusif reconnu au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité législative, comme la lourdeur d'une procédure pouvant aboutir à suspendre le débat pour saisir le Conseil constitutionnel en cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée, ont sans doute joué un rôle dissuasif, au point de ruiner l'objectif de rationalisation poursuivi en ce domaine par la Constitution de 1958.

Pour redonner vigueur à cet objectif, une révision de la Constitution s'impose, de manière à conférer une certaine automaticité au contrôle de l'initiative. Le Constituant de 1958 s'en était remis - il faut le souligner - aux Règlements des assemblées pour assurer un tel contrôle, au regard de la prescription limitant l'initiative financière au sens de l'article 40 de la Constitution. A l'Assemblée, une procédure confiée au président de la commission des finances (pour les amendements) et à une délégation du Bureau de l'Assemblée ainsi qu'au bureau de la commission des finances (pour les propositions de loi et rapports sur ces propositions) a été mise en place à cet effet et fonctionne dans des conditions globalement satisfaisantes au regard de l'objectif poursuivi.

Sans doute est-il temps de s'inspirer de cette solution, en faisant confiance aux organes parlementaires eux-mêmes pour réguler l'initiative au regard du respect du domaine de la loi et au regard de l'exigence de normativité dont il convient de rappeler à cette occasion, l'exigence constitutionnelle. Tel est le sens de la nouvelle rédaction proposée pour l'article 41 de la Constitution par la présente proposition de loi. Ce nouveau dispositif devra, bien évidemment, être complété pour sa mise en œuvre, par une révision des Règlements des assemblées, en vue de confier, dans ce domaine, aux commissions des lois et à leurs présidents un rôle qui, *mutatis mutandis*, sera identique à celui qui est exercé par les commissions des finances en matière de recevabilité financière. Dans cette nouvelle logique, l'arbitrage éventuellement demandé, en cours de procédure législative, au Conseil constitutionnel, n'a plus d'objet, ce qui entraîne l'abrogation du deuxième alinéa dudit article.

\* \*

\*

Il est exclu de prévoir, pour des raisons tenant à la séparation des pouvoirs, des mécanismes internes de contrôle opposables à l'initiative gouvernementale, qu'il s'agisse des articles des projets de loi ou des amendements dont le Gouvernement est l'auteur. Toutefois, on peut espérer que la modification constitutionnelle proposée devrait, par elle-même, introduire une pratique nouvelle et plus respectueuse, de la part du Gouvernement, de la séparation des domaines de la loi et du règlement, ne serait-ce que par les facultés nouvelles d'intervention qu'elle devrait ouvrir au Conseil constitutionnel dans le cadre de l'article 61 de la Constitution. Quant à l'exigence normative de la loi - dont il n'y a aucune raison d'exonérer le Gouvernement lui-même - elle serait clairement introduite à l'article 34 de la Constitution, de manière à lui donner un caractère objectif, applicable à tous, sous le contrôle du Conseil constitutionnel.

---

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

### Article 1<sup>er</sup>

Le premier alinéa de l'article 34 de la Constitution est complété par une phrase ainsi rédigée :  
« Sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution, elle est par nature de portée normative. »

### Article 2

L'article 41 de la Constitution est ainsi rédigé :

« *Art. 41.* - Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne peuvent être mis en discussion, lorsqu'ils ne relèvent pas du domaine de la loi, lorsqu'ils sont contraires à une délégation accordée en vertu de l'article 38, ou lorsqu'ils sont dépourvus de portée normative. »