

Concours : ENH 1<sup>er</sup> concours

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



## Le droit d'amendement

Dans un entretien pour France Culture, Dominique Rousseau décrivait l'abus du droit d'amendement comme "la maladie infantile du régime parlementaire", qui aurait alors pour but de limiter le débat plutôt que de le favoriser.

Prévu par les articles 44 et 45 de la Constitution, le droit d'amendement permet aux députés et membres du gouvernement de proposer des ajouts ou modifications des textes, qu'ils soient des projets ou des propositions de loi.

Parce qu'il permet à tous les députés de s'exprimer, de contrôler la loi et d'engager un débat, que ce soit les députés de la majorité, de l'opposition, ou les membres du gouvernement, le droit d'amendement permet de rendre la démocratie plus effective. Toutefois, les abus possibles du droit d'amendement, qui pourraient conduire à l'obstruction, peuvent également présenter un danger pour la démocratie car ils empêchent le débat d'avancer et donc les lois d'être votées et promulguées.

Ainsi la Constitution du 4 octobre 1958 a-t-elle prévu divers mécanismes pour contrôler les amendements, voire limiter ce droit. Ces mécanismes participent à un mouvement plus général de rationalisation du parlement qui est parfois critiqué pour le risque qu'il fait peser sur l'effectivité du principe



de réparation des pouvoirs consacré à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Ainsi, il convient de se demander comment s'établit sous la V<sup>ème</sup> République l'équilibre entre l'effectivité du droit d'amendement et les rétrocesses limités qui y sont apportées.

Le droit d'amendement, droit important pour assurer l'effectivité de la démocratie (I), est encadré pour favoriser l'efficacité du régime (II).

## I. Un droit important pour l'effectivité de la démocratie

### A/ Un droit largement reconnu

Les articles 44 et 45 de la Constitution prévoient que le droit d'amendement est un droit très largement reconnu. Ainsi, il est ouvert à tout membre du gouvernement ou député de la majorité, de l'opposition ou d'un groupe minoritaire. L'amendement peut être déposé lors de l'examen du projet ou proposition en commission ou en séance publique, que ce soit au Sénat ou à l'Assemblée nationale.

Il est collectif ou individuel, mais toujours libre et illimité.

Il doit cependant être écrit, signé et déposé au bureau de l'une ou l'autre des assemblées. Il sera ensuite discuté et fera l'objet d'un vote lors de la procédure d'élaboration de la loi (en commission ou en séance).

### B/ Les finalités du droit d'amendement

Le droit d'amendement apparaît comme un instrument démocratique essentiel. En effet, le rôle des députés tel que prévu à l'article 24 de la Constitution est de voter la loi et de contrôler l'action du gouvernement. Le droit d'amendement permet ainsi de provoquer le débat mais contribue également à la qualité et au contrôle de la loi. Cela est particulièrement vrai pour les groupes d'opposition, dont le statut est constitutionnalisé depuis la révision du 23 juillet 2008 (article 51-1). Le droit d'amendement peut alors constituer en une arme pour financer, visant à



orienter la discussion dans un sens qui lui est favorable. Au Sénat, le droit d'amendement est également utilisé, ce qui permet, pour certains, de tempérer les excès de l'Assemblée nationale (comme pour le sénateur M. Seneur qui déclarait en 2022: "à l'Assemblée on s'oppose, au Sénat on se parle") et ainsi de participer à une meilleure qualité de la loi sans travailler dans l'urgence ou l'effortement.

Toutefois, dans l'excès, l'exercice de ce droit peut être contre productif. Ainsi, dans la Constitution commentée, Guy Carcassonne écrivait que "l'obstruction est un discredit du Parlement". Le droit d'amendement, lorsqu'il est utilisé, non pas pour favoriser le débat, mais pour le restreindre, constitue alors une obstruction qui complique le travail législatif et rend le système moins efficace en créant des blocages. Cela a par exemple été reproché aux députés de la France Insoumise lors de la réforme des retraites. En outre, l'excès d'amendement peut nuire à la clarté et la lisibilité de la norme.

Pour toutes ces raisons, et parce que la V<sup>ème</sup> a été pensée pour être efficace, la Constitution offre diverses procédures pour encadrer le droit d'amendement.

## II. Un droit contenu pour favoriser l'efficacité du régime

### A/ Le contrôle de la recevabilité des amendements

Plusieurs dispositions permettent de contrôler la recevabilité des amendements. Ainsi, l'article 40 dispose que les amendements déposés par les députés sont soumis à leur recevabilité financière: il ne peuvent aggraver ou diminuer une charge publique. Cet article est au cœur des débats aujourd'hui car les amendements visant à abroger la réforme des retraites, déclarés recevables en commission par le président (FI) de la Commission des finances Eric Cognereix (qui n'ont pas obtenu une majorité lors du vote <sup>en commission</sup>) ont été déclarés irrecevables par la présidence de l'Assemblée nationale en séance publique, conduisant à des débats sur l'évolution de la pratique en la matière, qui était jusque là relativement simple.

Les amendements doivent ensuite relever du domaine de la loi, donc de l'article 34, sous peine d'être déclarés irrecevables



selon la procédure de l'article 41. Toutefois, le Conseil constitutionnel admet la possible immersion dans le domaine de l'article 37, notamment parce que la procédure de l'article 41 est facultative (DC, 1982, Blocage des prix).

Les amendements doivent en outre avoir une portée normative et le Conseil censure ce que le professeur Jean Foyer appelait les "neutrons législatifs" c'est à dire les dispositions "à charge juridique nulle".

En outre, les amendements, selon les articles 44 et 45 de la Constitution, doivent avoir un lien direct ou indirect avec le texte qui reste à voter et être déposés dans les délais. A défaut, ils peuvent être censurés par le Conseil constitutionnel comme des "cavaliers législatifs".

### B / Un droit potentiellement limité par l'exécutif

La Constitution offre divers instruments à l'exécutif pour limiter le droit d'amendement. Par l'article 44 alinéa 2 il peut refuser les amendements qui n'auraient pas été adoptés en commission.

Avec l'article 44 alinéa 3, le "vote bloqué", le gouvernement peut refuser tout amendement qu'il n'aurait pas accepté. Cette procédure visant à favoriser l'efficacité dans l'élaboration de la loi est parfois critiquée. Ainsi, Guy Carcassonne écrivait que "l'abus de vote bloqué nuit gravement à la santé du gouvernement".

Ensuite, le gouvernement, selon l'article 45, peut réunir la Commission mixte paritaire après deux lectures dans chaque assemblée, ou une s'il engage la procédure accélérée, réduisant encore davantage le droit d'amendement.

En outre, le 1<sup>er</sup> ministre peut engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte avec l'article 49 alinéa 3, qui sera alors considéré comme adopté à défaut du vote d'une motion de censure. Cette procédure est, depuis 2008, limitée à un texte par session, sans compter les lois de finance et les lois de financement de la sécurité sociale. Elle a été utilisée en 2005 par M<sup>me</sup> Villepin pour la loi sur le CPE mais il n'a pas eu d'arme équivalente pour convaincre la rue. Alors que Mme Borne vient de l'utiliser pour la 100<sup>ème</sup> fois depuis 1958, il est au cœur des critiques. Pour Guy Carcassonne, face aux risques d'abus, il faudrait que les députés puissent voter une



Concours : ENM 1<sup>er</sup> concours

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



motion excluant le recours à cet article pour certaines propositions de loi.

Enfin, le gouvernement dispose d'autres possibilités pour limiter les amendements, comme le recours aux ordonnances de l'article 38 qui permettent à l'exécutif, après une habilitation du Parlement, de prendre des dispositions par ordonnances en conseil des ministres relevant du domaine de l'article 34.

Il est également possible de citer le recours aux procédures des articles 47 et 47-1 pour les lois de finance et les lois de financement de la sécurité sociale qui permettent d'accélérer le débat et de recourir à la procédure de l'article 49 alinéa 3 sans limite.

Ainsi, l'équilibre de la V<sup>ème</sup> entre <sup>effectivité de la</sup> démocratie et <sup>des</sup> pouvoirs accordés au Parlement, représentants de la Nation, et efficacité de l'exécutif, est pour certains peu assuré. Il est notamment possible de se demander si toutes ces immixtions de l'exécutif ne portent pas atteinte au principe de séparation des pouvoirs.

Dans sa décision du 14 mai 2023, le Conseil constitutionnel a cependant jugé que le recours à de multiples articles pour la réforme des retraites afin de limiter le droit d'amendement, n'il avait "revêtu un caractère inhabituel", n'avait pas porté atteinte à l'exigence de clarté et sincérité des débats parlementaires, ou plus généralement à la Constitution.



## La dignité de la personne humaine

Le professeur Mathieu affirme que la dignité humaine est un "principe matriciel", soulignant ainsi l'importance de cette notion transversale omniprésente en droit contemporain.

La définition de la dignité est complexe. Elle repose sur les attributs considérés comme sacrés de la personne. Elle donne à la vie humaine une place centrale mais aussi à la façon dont elle est conçue, et prohibe ainsi les atteintes à l'intégrité du corps, les humiliations ou encore les traitements dégradants. Elle revêt à la fois une dimension personnelle attachée à chaque être humain, mais également une dimension collective à toute l'espèce humaine. On peut ainsi observer que cette notion se rattache à la morale et semble héritière de la sécularisation de valeurs religieuses, renvoyant au sacré et à la place centrale accordée à la personne humaine.

Longtemps absente du débat public, elle se développe notamment après la seconde guerre mondiale et les horreurs des nazis. Aujourd'hui, elle est à nouveau au cœur du débat public avec les questions relatives à la fin de vie, mais aussi par exemple aux conditions de détention.

Pourtant, son caractère profondément moral conduit à s'interroger sur la subjectivité de cette notion. Ainsi, elle pourrait devenir presque liberticide, notamment lorsqu'elle est invoquée dans sa dimension collective et qu'elle entraîne une restriction des libertés individuelles au nom de la dignité de l'espèce humaine, comme dans l'arrêt Morang-sur-Orge relatif au lance de main (CE, 1995, Morang-sur-Orge).

Ainsi, il convient de se demander comment concilier ce droit émergeant à la dignité, tout en préservant les libertés individuelles de chacun.

Si l'on observe une émergence certaine et importante du principe de dignité humaine (I), il se heurte à des critiques contemporaines (II).



# I. Le développement important du principe de dignité humaine

## A/ Un principe consacré par des sources diverses

Les premières traces du principe de dignité se retrouvent dans le décret de Schoelcher en 1848 qui qualifie l'esclavage d'atteinte à la dignité humaine. Toutefois, c'est véritablement après la seconde guerre mondiale que ce principe se développe, en réaction aux crimes nazis. Ainsi en 1945 il apparaît dans les accords créant le tribunal de Nuremberg. Il est également consacré dans la loi fondamentale allemande en 1949. Par ailleurs il apparaît dans le préambule du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui mentionne "la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine" (1948).

La Convention européenne des droits de l'homme ne le mentionne pas explicitement mais la Cour affirme que les droits de l'homme sont "un système visant à garantir la dignité humaine" (CEDM, Parti de la prospérité c/ Turquie, 2001).

Le principe de dignité n'est pas inscrit dans la Constitution, malgré l'éluc du projet de 1993. Toutefois, le Conseil constitutionnel le consacre dans sa décision bioéthique (DC, Bioéthique, 1994).

## B/ Un principe aux implications variées

Pour le Conseil d'Etat, la dignité est une composante de l'ordre public (CE, 1995, Morsang sur Orge). Il l'a par exemple utilisée pour interdire un spectacle de Diendomi (CE, ordonnance de référé, Diendomi, 2014).

Pour la Cour de cassation, la dignité a pu constituer une limite à d'autres droits. Elle a jugé qu'elle pouvait conduire à interdire à la presse la publication de la photographie d'un homme assassiné (Cass. civ. 2<sup>me</sup>, Préfet Enignac, 2000), même si elle doit être conciliée avec la nécessité d'information du public lors d'un débat d'intérêt général (Cass. civ. 1<sup>re</sup>, Paris Match, 2004). Elle applique également le principe de dignité aux restes humains, et a annulé une exposition de cadavres (Cass. civ. 1<sup>re</sup>, Our Body, 2010). En outre, la



dignité a également pu conduire à interdire une campagne publicitaire de la marque Benetton qui inscrivait sur la peau des mannequins "HIV positive" (CA Paris, HIV Positive, 1996).

Le Conseil constitutionnel, qui a consacré la dignité en 1994 (DC, Broethique, 1994), a par la suite fait référence à ce principe, sans toutefois censurer une loi sur ce seul fondement. Ainsi, il est par exemple mentionné dans une décision de 2016 relative à une loi sur l'avortement, ou dans une question prioritaire de constitutionnalité de 2017 sur la législation relative à la fin de vie.

Quant à la loi, la dignité ressort parfois explicitement de certaines dispositions (par exemple l'article 16 du Code civil relatif à l'intégrité du corps humain, ou les articles du Code pénal relatifs aux violences physiques et morales), et parfois de façon plus explicite comme c'est le cas de l'article 16-1-1 du Code civil relatif à la dignité due aux restes humains. On peut également citer les lois relatives aux conditions de détention ou à la garde à vue et la détention provisoire, mais aussi la loi Gayssot en 1990 qui interdit le négationnisme du génocide juif.

En outre, la question de la dignité est au cœur de l'actualité avec les débats relatifs à la législation sur la fin de vie. Ainsi, la loi du 2 février 2005 prévoyait la possibilité de refuser un traitement mais aussi de rédiger des directives anticipées, et la loi du 22 avril 2016 condamnait l'obstination déraisonnable et permettait l'accès aux soins palliatifs. Les travaux récents de la Convention citoyenne sur la fin de vie et l'avis en 2022 du Comité consultatif national d'éthique sur l'euthanasie remettent la question de la dignité humaine au cœur du débat public, notamment quant au fait de savoir si cette dernière pourrait permettre un droit à la mort en cas de souffrances et de maladie incurable, bien que la Cour européenne des droits de l'homme ne reconnaisse pas le droit à la mort comme corollaire nécessaire du droit à la vie (CEDH, *Petty & Raftery v. UK*, 2002).



Concours : ENM 1<sup>er</sup> concours

Epreuve : Droit public

## CONSIGNES

- Remplir soigneusement, sur CHAQUE feuille officielle, la zone d'identification en MAJUSCULES.
- Ne pas signer la composition et ne pas y apporter de signe distinctif pouvant indiquer sa provenance.
- Numéroté chaque PAGE (cadre en bas à droite de la page) et placer les feuilles dans le bon sens et dans l'ordre.
- Rédiger avec un stylo à encre foncée (bleue ou noire) et ne pas utiliser de stylo plume à encre claire.
- N'effectuer aucun collage ou découpage de la feuille officielle. Ne joindre aucun brouillon.



## II. Les critiques contemporaines relatives au principe de dignité

### A / Un principe confus potentiellement liberticide

Pour le professeur Band, la dignité humaine peut constituer un principe liberticide qui consisterait en une atteinte démesurée envers les autres libertés. Cette position est particulièrement visible dans les décisions visant à restreindre des actions consenties au nom d'une dignité humaine collective, comme dans l'arrêt relatif au linceul de mains (E, Morony-sur-Orge, 1995) ou encore par exemple pour les questions relatives à la prostitution.

Les individus ne seraient alors plus libres de leurs actes au nom d'un principe moral subjectif. En outre, la dignité permettrait aussi de limiter la liberté d'expression, par exemple avec les lois mémorielles, alors que cette dernière est essentielle dans un régime démocratique (CEDH, Goodwin c/ Royaume-Uni, 1996).

Cela est d'autant plus vrai que la dignité est un concept flou et mouvant qui est très subjectif et qui pourrait alors être utilisé de façon arbitraire et idéologique afin de limiter les libertés individuelles au nom de la morale.



## B/ Un principe indéniable

Il semble toutefois que, même dans une société individualiste et dominée par les libertés individuelles, les hommes aient un besoin permanent de se rattacher à une forme de sacré.

Ainsi, dans un article publié dans Les tribunes de la santé intitulé "Le sacré: ce qui protège et qu'il faut protéger" M. Debray insiste sur l'importance de cette notion, qui transparaît notamment dans la protection accordée par nos sociétés au corps humain.

La dignité peut alors être le signe d'un sens du collectif et d'une morale commune sur laquelle les hommes s'accordent pour vivre ensemble.

Le principe de dignité doit toutefois être utilisé avec parcimonie et avec sagesse car son caractère flou et subjectif peut rapidement conduire à en faire une idéologie arbitraire qui se heurte aux libertés individuelles.







N°

.../...