

<http://www.cours-univ.fr/cours/licence/droit/licence-droit.html>

## Cours sur la constitution de la cinquième République (L1)

Cours assez complet. « La Constitution de la cinquième République, c'est l'histoire du basculement du centre de l'État du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif. Le problème est de savoir qui, de la souveraineté parlementaire ou de l'efficacité gouvernementale, doit l'emporter. Derrière ce problème se trouvent des conceptions antagonistes de la démocratie, des types d'élites qui doivent gouverner le pays. Se pose donc la question du pouvoir politique. Les rédacteurs de la Constitution ont donc cherché à imposer une conception particulière du pouvoir. Le tout sera maintenant de voir ce que cela implique, et quels sont les effets sur le monde d'aujourd'hui. » [Voir le cours](#)

- Première partie : La cinquième République, une conception du pouvoir (*début ci-dessous*)

- | [Chapitre 1 : Le moment constituant](#)

- | [Chapitre 2 : La cinquième République comme l'aboutissement d'une redéfinition de l'ordre politique](#)

- | [Chapitre 3 : La nature du Régime](#)

- | [Chapitre 4 : Le pouvoir gouvernant et les configurations majoritaires](#)

- Deuxième partie : Le pouvoir gouvernant

- | [Chapitre 5 : Le gouvernement](#)

- | [Chapitre 6 : Le Premier ministre, chef du gouvernement](#)

- | [Chapitre 7 : Le président de la République : Arbitre et gouvernant](#)

- | [Chapitre 8 : La responsabilité politique des gouvernants](#)

- Troisième partie : Le pouvoir législatif

- | [Chapitre 9 : Le Parlement](#)

- | [Chapitre 10 : Les attributions du Parlement](#)

- Quatrième partie : Le contrôle de constitutionnalité

- | [Chapitre 11 : Le Conseil Constitutionnel](#)

- | [Chapitre 12 : La politique jurisprudentielle du Conseil Constitutionnel et ses effets](#)

\*\*\*

## Première partie : La cinquième République, une conception du pouvoir

Elle naît dans un moule particulier, dans une période de l'histoire particulière. Le contexte de sa naissance peut paraître un peu étrange, car ancien. C'est le monde de l'après guerre, marqué par un effort de reconstruction, mais aussi le monde la Guerre Froide, qui oppose brutalement deux blocs. Il faut aussi noter qu'il s'agit du monde des premiers balbutiements de la construction européenne (Traité de Rome, mars 1957.) Il faut ajouter à cela la poursuite de la décolonisation. C'est un monde d'espoir : paix, mais aussi de peur, avec la guerre

d'Algérie qui oppose les gens sur le territoire français. Ce monde est marqué par une croyance dans le développement économique (Trente Glorieuses), dans le progrès technique. La cinquième République ne peut donc pas être comprise indépendamment du contexte dans lequel elle est née. Ce n'est pas un texte désincarné, qui se comprendrait indépendamment de son histoire. Elle est imprégnée des problèmes du début du XX<sup>ème</sup> siècle car ses rédacteurs sont nés au début du siècle ; de plus, les ancêtres proches des rédacteurs ont connu une époque plus ancienne, la Constitution est donc porteuse de l'histoire constitutionnelle française.

La Constitution de la cinquième République, c'est l'histoire du basculement du centre de l'État du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif. Le problème est de savoir qui, de la souveraineté parlementaire ou de l'efficacité gouvernementale, doit l'emporter. Derrière ce problème se trouvent des conceptions antagonistes de la démocratie, des types d'élites qui doivent gouverner le pays. Se pose donc la question du pouvoir politique. Les rédacteurs de la Constitution ont donc cherché à imposer une conception particulière du pouvoir. Le tout sera maintenant de voir ce que cela implique, et quels sont les effets sur le monde d'aujourd'hui.

## **Chapitre 1 : Le moment constituant**

### **Section I : La crise de mai-juin 1958**

La situation française est alors extrêmement tendue en raison des problèmes algériens depuis 1954. En réalité, aucune solution n'est en vue, bien que les militaires disent avoir la situation en main. Le 8 février 1958, l'aviation française qui poursuit des indépendantistes algériens touche une école : 69 morts, dont 21 enfants. Les USA et l'Angleterre souhaitent profiter de cela pour participer à ce conflit en Afrique du Nord. Le gouvernement de Félix Gaillard est alors renversé le 15 avril 1958. On se retrouve face à une crise ministérielle qui va dégénérer, se prolonger pendant plusieurs semaines. Le président de la République, René Coty, présente plusieurs personnalités pour prendre la tête du gouvernement, mais aucune n'obtient la confiance de la chambre. Pierre Pflimlin accepte d'entamer le processus de formation du nouveau gouvernement le 8 mai (il fait partie du MRP) et semble enclin à entamer des négociations avec le FLN. Le lendemain, le général Salan, dans un télégramme, fait comprendre au président de la République que l'armée défendra l'Algérie française. Le 13 mai, Pflimlin doit présenter son gouvernement devant l'Assemblée Nationale ; au même moment un soulèvement éclate en Algérie, et un comité de salut public est créé par le Général Massu. Il exige la constitution d'un gouvernement de salut public pour préserver l'Algérie française. C'est un coup d'état militaire. Le 13 mai 1958, l'Assemblée Nationale vote l'investiture du gouvernement Pflimlin. Le 15 mai 1958 en fin de matinée, le général Salan crie « Vive le Général De Gaulle! » En fin d'après-midi, le secrétariat du général De Gaulle diffuse un communiqué disant qu'il se tient prêt à assurer les pouvoirs de la République. Guy Mollet entame alors des négociations avec De Gaulle et, le 19 mai, ce-dernier tente de rassurer la population. Le 24 mai, des parachutistes sautent sur la Corse, emprisonnent le préfet, et prennent possession des lieux. Partout se met alors en place l'opération résurrection, opération montée par des partisans de tous bords, consistant à la mise en place d'un coup d'état militaire afin de remplacer le pouvoir civil par un pouvoir militaire. Pflimlin démissionne le 28 mai. Coty fait alors appel au Général De Gaulle. Le 29 mai, des avions décollent de Toulouse (volonté de coup d'état), mais s'arrêtent à l'annonce de la convocation du Général De Gaulle. Le changement de Constitution va donc s'effectuer dans un état de tension extrême.

De Gaulle va alors nommer un gouvernement de proches (sauf communistes.) Le 1er juin, il est nommé président du Conseil avec une grande majorité (seuls les communistes votent contre.) Entre le 1er et le 3 juin 1958, il va faire voter trois textes importants. Tout d'abord une résolution selon laquelle les assemblées se mettent en congé et renoncent à siéger durant quatre mois, jusqu'à la fin de la session parlementaire. Est ensuite votée, une mesure dotant le gouvernement des pleins pouvoirs, permettant de prendre par ordonnance des mesures durant la période où le parlement ne siège pas. Le 3 juin est enfin votée une révision des modalités de révision de la Constitution. L'article 90 de la Constitution de 1946 est donc modifié pour permettre l'écriture d'une nouvelle Constitution. Cela n'est pas égal au blanc-seing confié à Pétain le 10 juillet 1940, mais en réalité le 3 juin 1958, De Gaulle se voit tout de même accordé la possibilité d'écrire une nouvelle constitution.

## **Section II : Le processus constituant**

### **A – La loi du 3 juin 1958**

Cette loi fixe des conditions de forme et de fond que doit respecter le général De Gaulle. Le Parlement est exclu du processus de rédaction. Est alors créé un Comité Consultatif Constitutionnel (CCC), qui est composé pour deux tiers de parlementaires, et pour un tiers de personnalités qualifiées choisies par le gouvernement. Ce CCC n'a le droit d'émettre qu'un avis. Le projet doit ensuite être soumis pour avis au Conseil d'État, mais ce n'est là encore qu'un avis. Enfin, le projet doit être soumis à référendum. Cela est imposé par les parlementaires, ce qui permet de rompre ostensiblement avec la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940.

La loi du 3 juin dispose que le projet doit respecter cinq principes :

\* Seul le suffrage universel est la source du pouvoir ; c'est du suffrage universel ou des instances élues par lui, que dérive le pouvoir législatif ou exécutif. Il s'agit bien ici, dans un contexte de crise, d'affirmer le caractère démocratique du nouveau régime qui va s'instaurer, et d'écarter l'idée d'une seconde chambre parlementaire où siègeraient des représentants non élus. La tentation étant, à cette époque, de remplacer le sénat par une chambre de type corporatiste composée de personnalités économiques, culturelles, etc.

\* Le projet doit être agencé de telle sorte que les pouvoirs exécutif et législatif soient séparés, afin que le gouvernement et le parlement agissent chacun dans le respect de leurs attributions. Le tout est alors de savoir ce que la séparation des pouvoirs signifie. Le régime parlementaire est un régime de séparation souple des pouvoirs, autorisant des formes de collaboration institutionnalisée, et donnant à chacun des armes pour peser sur l'autre pouvoir (dissolution et censure.) Pour les parlementaires, cela signifie que la future République doit ressembler aux régimes parlementaires des troisième et quatrième République. De Gaulle, en revanche, estime que cela veut dire que le gouvernement ne doit pas procéder du parlement mais du président de la République lui-même, et qu'il doit y avoir incompatibilité entre fonctions parlementaires et ministérielles.

\* Le gouvernement doit être responsable devant le parlement : régime parlementaire. En réalité, le gouvernement ne sera responsable que devant l'Assemblée Nationale. La cinquième République n'est donc pas un régime présidentiel.

\* L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante afin d'être à même d'assurer les libertés essentielles telles qu'elles s'inscrivent dans la tradition républicaine depuis 1789. Cela permet de rappeler que la République est attachée à certaines valeurs (cf. par la suite la décision de

1971, liberté d'association)

\* La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés (colonies)

Durant quatre mois, De Gaulle n'aura pas d'interlocuteur politique ; à partir du 3 juin 1958, il se retrouve dans un espace public totalement libre où il va pouvoir travailler avec ses rédacteurs à la rédaction d'une nouvelle Constitution.

## **B – L'élaboration du projet de Constitution**

Il disposait de quatre mois, mais trois seulement seront nécessaires pour arriver au projet présenté le 3 septembre. La rédaction va se diviser en trois étapes principales.

Le premier jet est rédigé par un comité d'experts sous la direction de Michel Debré (Garde des Sceaux de l'époque.) Ce comité d'experts est pour l'essentiel composé de hauts fonctionnaires, mais aussi de représentants de chaque ministre du gouvernement. Son influence sera considérable, la discussion politique s'articulant autour de ce premier jet. Le projet passe ensuite devant un comité interministériel, comprenant De Gaulle, Debré, ainsi qu'un certain nombre de ministres importants (ministres d'État), dont Pflimlin et Mollet. La navette entre ces deux comités permet la rédaction d'un premier projet qui passe devant le conseil des ministres en juillet. Le CCC est ensuite saisi, et va discuter en présence des experts du gouvernement de cet avant-projet. Le 14 août, il va donner son accord global sur les grandes lignes dudit projet. Le CCC a souvent discuté des « bonnes » questions, mais a le plus souvent été berné par les réponses des experts. Prenons ainsi l'exemple de la question de la révocation du Premier ministre par le Président : peut-il le faire ou non, dans la mesure où il n'est responsable que devant l'Assemblée ? Il le nomme (article 8), mais, d'après De Gaulle, il ne peut le révoquer. Cependant, notons ainsi que, par la suite, presque tous les premiers ministres ont été révoqués en période électorale.

La troisième étape est le passage du projet devant le Conseil d'État. Michel Debré fait alors un discours afin d'expliquer les raisons de ces changements constitutionnel. Le Conseil d'État va améliorer principalement la qualité rédactionnelle de la Constitution, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences entre les organes législatifs et exécutifs. Il estime que le projet n'est pas exceptionnel mais qu'il tient la route. Le gouvernement prend note et rend son projet devant le conseil des ministres le 3 septembre. Le 4 septembre, De Gaulle annonce la tenue du référendum le 28 septembre. La Constitution sera adoptée et mise en place le 4 octobre 1958.

## **Section III : La mise en place de la nouvelle Constitution**

Les partisans du NON sont assez peu nombreux, le OUI l'emporte de façon triomphale avec 79,25 % des suffrages exprimés pour une participation de 85% des inscrits. Elle est promulguée telle quelle le 4 octobre, mais elle n'est en réalité pas tout à fait finie. Les constituants ont introduit des dispositions transitoires permettant au gouvernement de prendre des lois organiques permettant de préciser les dispositions de la Constitution durant quatre mois dans des sujets cités : organisation et compétence du Conseil Supérieur de la Magistrature, par exemple.

La première décision du général De Gaulle concerne le mode de scrutin à adopter. Il va imposer le scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour l'élection des députés. Cela permet d'affaiblir l'emprise des partis sur l'assemblée (lutte contre le régime des partis), et permet notamment d'affaiblir le parti communiste de l'époque (plus d'un quart des suffrages.) Le 30 novembre 1958, ont lieu des élections qui voient l'Union pour la Nouvelle République et le parti gaulliste l'emporter. Il devient le plus important groupe parlementaire avec 188 sièges. La gauche subit donc une défaite nette (la SFIO se retrouve avec simplement 47 députés, et le PC perd 140 députés, passant à une dizaine de députés.) De Gaulle démissionne de sa fonction de chef de gouvernement et est élu par la suite par un collège d'électeur comme président de la République le 8 janvier 1959. Il nomme Debré Premier ministre le 9. Le gouvernement Debré est assez similaire à ce qu'on voyait en juin 1958, excepté l'absence notable des socialistes (Mollet n'est plus au gouvernement) ; et le parti socialiste rentre dans l'opposition au général De Gaulle. Le premier ministre engage sa responsabilité devant l'Assemblée Nationale en vertu de l'article 49 de la Constitution, et en obtient facilement la confiance (car l'opposition est presque inexistante.) Le seul grain de sable est en fait le sénat : il a été pensé comme la chambre de la stabilité, mais, en réalité, en mars 1959, il voit s'opérer une remontée de la gauche (via Defferre et Mitterrand notamment)

## **Chapitre 2 : La cinquième République comme l'aboutissement d'une redéfinition de l'ordre politique**

G. Burdeau voyait dans la mise en place de la constitution du 4 octobre 1958 une restauration du pouvoir d'État. Il démontre bien l'enjeu de ce changement constitutionnel, c'est-à-dire pour lui l'imposition d'une conception technocratique du pouvoir et de l'action publique. La cinquième République renvoie à une conception conflictuelle sur la place de l'État dans une société, et sur les rapports entre législatif et exécutif : qui doit-être le moteur de l'État ? Ce que cherche à montrer Burdeau est que nous arrivons à une redéfinition de la démocratie.

### **Section I : Une redéfinition de la démocratie**

L'instauration du suffrage universel masculin en France date de 1848. Entre ce moment et le début du 20ème siècle, on assiste à une transformation progressive mais radicale de la compétition politique, marquée par deux phénomènes liés, que sont l'apparition des partis politiques, et la professionnalisation de la politique (personnel politique spécialisé, vivant « par et pour la politique »)

Dans le même temps, on assiste à une transformation considérable de la société française : développement de l'industrie, des transports, de l'urbanisation. Cela exacerbe des conflits de classes. Tandis que la démocratie parlementaire s'installe, la société apparaît de plus en plus clivée entre groupes sociaux antagonistes. Pour les contemporains, il y a un lien entre ces deux phénomènes.

On se dit que ces nouveaux professionnels de la politique confisquent la souveraineté du peuple, vont confondre intérêt personnel et intérêt général et qu'ils favorisent donc la lutte des classes par la compétition électorale. La souveraineté est confisquée par l'État, il faudrait donc remplacer la souveraineté nationale par la souveraineté de l'État, et faire du corps électoral un simple organe de l'État.

Mais qu'est-ce que l'État ; en vertu de quoi pourrait-il déterminer la volonté générale ?

L'État est composé de personnes, autorisées en son nom à être titulaire d'une certaine autorité. Une certaine vision politique à la fin du 19<sup>ème</sup> cherche à imposer une nouvelle souveraineté, au nom de laquelle l'intérêt général serait exprimé par les représentants de l'État. A coté de cela, émerge l'idée qu'il faut une autre représentation politique qui ne soit plus basée sur le suffrage, mais sur la représentation des classes, c'est-à-dire une représentation corporatiste de la société qui serait gage de stabilité sociale.

Il faut que le principe de la souveraineté réside dans l'État (État de droit, à l'époque, contre la démocratie représentative.) Arrive ensuite la guerre de 1914-1918, évènement traumatique s'il en est, et de facto une transformation radicale du mode de gouvernement, ainsi qu'une série de transformations considérables (uniformisation de la langue sur l'ensemble du territoire, au profit du français par exemple.) Au sortir de cette guerre, le mouvement critique de la démocratie représentative repart de toutes parts, avec une certaine inflexion. Les qualités nécessaires pour exercer des responsabilités politiques commencent à être discutées, ainsi que la manière et le langage nécessaires pour appréhender le fonctionnement de l'État. L'idée d'une rationalisation du gouvernement se propage. La politique doit donc être l'affaire de techniciens, d'experts. Se développe aussi, l'idée qu'il est possible de mener des politiques économiques. La condition première de la mise en place de la prospérité matérielle est que le gouvernement soit assuré par des techniciens, on cherche à réfuter le gouvernement du droit, dont les représentants, nombreux à la tête de l'État, sont considérés alors comme des baratineurs. Le point central du code civil est la propriété, on pense alors que dans une France rurale il faut un nouveau groupe dirigeant, composé de techniciens, un groupe attaché à la précision, la rationalité.

Il s'agit alors de transformer la place du gouvernement dans le processus gouvernemental. Le parlement ne serait alors plus le lieu d'impulsion de l'activité politique. Pour les modernisateurs des années 1920 et 1930, il faut un président de la République puissant, au-dessus des partis, qui ne dépende pas du parlement et qui serait élu par un collège élargi. Le premier ministre ne doit pas être titulaire d'un portefeuille ministériel, il doit être le coordinateur d'une équipe. L'idée est de rompre avec le fait que les ministres soient de simples représentants des partis, ces ministres devant être des techniciens, recrutés en dehors du parlement, et doivent être responsables avant tout devant le président de la République. La seconde guerre mondiale est une perle pour ces réformateurs dans la mesure où l'on trouve durant quatre ans un chef fort sans parlement. La conception de l'État de Pétain et ses collaborateurs est une conception corporatiste, avec un État pour coordonner le tout (invention du numéro de sécurité sociale, afin de fichier le monde.) Vichy est donc le rêve technocratique.

De Gaulle et ses soutiens vont s'appuyer sur l'écroulement du gouvernement de Vichy afin de démontrer que cette forme de gouvernement n'est pas la bonne, ils vont élaborer un projet de réforme des institutions qui préfigure ce que sera la Constitution de la cinquième République. La quatrième République se fait dans la difficulté, et semble un peu sonner le glas de ces ambitions réformatrices. Le discours de Bayeux n'est pas un projet prophétique, il ne fait que refléter les pensées de l'époque en réalité. C'est à partir de 1946 que repart, avec une nouvelle dynamique, le mouvement de volonté de modernisation des institutions de l'État.

Un mouvement valorise alors l'économie au détriment du droit, l'exécutif au détriment du législatif, et aura une forte influence durant les années 1950. L'État, au sortir de la guerre, dispose d'instruments économiques qui lui permettent de piloter des politiques économiques

de reconstruction (création de l'INSEE, etc.) Se développe en parallèle la diffusion de l'idéologie de la « fin des idéologies » constatant le passage dans une ère moderne, la société de masse ayant remplacé la lutte de classes antagonistes. Ce mouvement exprime le fait que les gouvernants s'appuient sur leurs capacités techniques, en prenant chaque problème de la société comme un problème technique. Il apparaît alors de nouveaux groupes sociaux comme les cadres, du fait du développement de l'instruction, de l'accès à l'université et aux diplômes.

Le commissariat général au plan, créé en 1945, va poursuivre une ambition économique, et porte un projet de rénovation de la démocratie en faisant participer des groupes sociaux professionnels (syndicats, sociologues...) Le plan devient une sorte de réseau très puissant, dans lequel on trouve une majorité de personnes jeunes, sorties de la résistance. Ils rêvent d'une administration scientifique de l'État, débarrassée des compétitions politiques. Il se développe alors le syndicalisme : chrétien (CFTC, ancienne CFDT), patronal (jeunes patrons, propriétaires.) Or, maintenant, le patron est quelqu'un de compétent, mais pas nécessairement propriétaire. L'idée est alors que l'entreprise doit être au service du bien commun. On voit aussi apparaître un syndicalisme agricole, souvent issu de la branche chrétienne, dont l'idée est de transformer le paysan en entrepreneur agricole. Il y a aussi des universitaires, des sociologues, etc. pour ces gens là, qui se retrouvent sur ce point, le pouvoir ne doit pas être fondé sur la représentation électorale mais sur la compétence.

Le conflit ne mène à rien, il faut arriver au consensus. Les parlementaires, eux, ne permettent pas la modernisation. Création du journal Le Monde, l'Express, etc.

Dans les années 1950 s'opposent deux modèles de démocratie : la démocratie parlementaire (centre = parlement, légitimité = élection, les organes de l'exécutif exécutent simplement les décisions du législatif) et la démocratie gouvernementale (exécutif = forces vives de la nation.) La cinquième République va être la victoire de cette conception de la modernisation de la démocratie. Et si elle a été si efficace, ce n'est pas grâce au fait que sa constitution était techniquement importante, mais surtout parce qu'elle avait un véritable fondement social.

## Section II : Coups d'État symboliques et relais d'élites

Contexte marqué par des menaces très sérieuses sur la paix civile. C'est pourquoi la majeure partie de la classe politique accepte de remettre son autorité politique au général De Gaulle. Le premier enjeu de ce changement de Constitution est évidemment de permettre la paix civile. Mais cela signifie d'abord une transformation des élites dirigeantes. La une du Monde du 1er juin 1958 ne traite pas d'une nouvelle constitution, mais dit que les nouveaux ministres seront des techniciens. La cinquième République pouvait signifier la fin des politiques, le début du règne des technocrates. De ce point de vue là, la Constitution de 1958 peut être considérée comme un coup d'État symbolique, une redéfinition conflictuelle des types d'acteurs chargés de servir l'État, une transformation des modes de légitimation de ces nouveaux acteurs.

On voit cela d'abord dans le mode d'élaboration de la cinquième République : la procédure constituante choisie à ce moment là rompt avec la tradition française de démocratie représentative (pas d'assemblée constituante.) Le travail constituant se fait en secret. Le travail constituant est dissimulé au public, sauf de rares publications, les membres du comité consultatif constitutionnel ne sont pas autorisés à conserver leurs notes. On est donc dans une

conception bureaucratique, dans laquelle l'espace public n'a pas sa place. La constitution de 1958 a été écrite par des hauts fonctionnaires, mais pas par De Gaulle lui-même, qui ne connaissait en définitive que peu de problèmes incorporés dans la Constitution (il ne connaissait par exemple pas le problème de distinction du domaine de la loi et du règlement)

Aux élections législatives, c'est l'hécatombe des sortants ! Plus de 70% du personnel politique traditionnel n'est pas réélu. Des hauts fonctionnaires accèdent aux postes ministériels d'habitude réservés aux politiciens. Cela marque la mise à l'écart du personnel politique traditionnel. Pinay est par la suite nommé ministre des finances, il n'incarne donc pas la rupture, mais il est efflanqué d'un nouveau collaborateur jeune, incarnant cette rupture : Rueff. Pinay doit ensuite démissionner car il perd la bataille idéologique face à Rueff.

Deux groupes s'affrontent : La FNSEA, syndicat paysan majoritaire, composé de propriétaires, luttant contre l'Europe, elle incarne un lobby agricole ayant fait pression sur les parlementaires (élus par un électoralat rural), et les fonctionnaires associés à des jeunes agriculteurs et voulant moderniser l'agriculture. La politique agricole oppose donc deux groupes : d'un côté, les parlementaires classiques et syndicats conservateurs, et de l'autre, les hauts fonctionnaires dynamiques et le syndicat des jeunes agricoles. De Gaulle décide de ne pas convoquer de session parlementaire, il affirme donc sa puissance et exprime ses soutiens : les nouvelles élites.

Le poids des diplômes dans la hiérarchie sociale prend tout son sens à l'époque, écrasant le poids de l'expérience que représentent ces anciennes élites.

Exemple : Giscard d'Estaing. Jeune : polytechnicien énarque, il sera le premier député diplômé de l'ENA. Il se présente comme un notable local, héritier de son grand-père, sans mettre en avant son cursus. Il est élu dans le parti de Pinay. Fortuitement, il est nommé secrétaire d'État au budget, passant ainsi de notable à technocrate arrogant.

Le changement de constitution ouvre une période d'incertitude sur la valeur des ressources politiques, sur la définition des rôles, sur la position de l'État. C'est un nouvel espace de jeu politique, conflictuel, dans lequel des nouvelles forces politiques vont s'affronter. La force de De Gaulle est de capter ces nouvelles élites, bien souvent opposées à lui. Ce sont ces nouvelles élites qui vont imposer la prééminence du président de la République (la prééminence du président ne date pas du passage à l'élection au suffrage universel, elle est antérieure à cela, il est puissant car De Gaulle parvient à capter ces élites réformatrices, l'élection au suffrage universel ne viendra que traduire ce renforcement du pouvoir du président).

### **Section III : Administration et politique**

Ce n'est en définitive que petit à petit qu'on va voir s'opérer une transformation des rapports entre l'administration et le politique. Cela renvoie à deux mouvements, deux rythmes différents :

\* Association croissante de la haute fonction publique à la décision politique et interpénétration fonctionnelle entre des fonctionnaires et des hommes politiques au sommet de l'État : cabinets ministériels, etc. Ces cabinets vont connaître un élargissement important, ils sont composés de hauts fonctionnaires. Ils vont dorénavant jouer un rôle central dans la conduite de la politique de chaque ministère. Poids croissant aussi des administrations d'État

major, c'est-à-dire des structures légères de coordination ministérielle. Développement aussi de l'interministérialité, c'est-à-dire des réunions interministérielles pour coordonner des politiques, les représentants des ministères étant généralement des hauts fonctionnaires.

\* Fin des années 1960 : fonctionnarisation de la vie politique. C'est à partir de ce moment là que l'on va assister à un investissement massif des hauts fonctionnaires dans les partis. De plus en plus de fonctionnaires ministres, de fonctionnaires députés, etc. (jusqu'à 55% de fonctionnaires ministres sous la cinquième République !)

Sous les troisième et quatrième République : il y a deux filières d'accès à la politique : une voie notablière ou une voie militante. Sous la cinquième République se dessine une nouvelle filière : la haute fonction publique. Cette politisation de la haute fonction publique n'est pas choquante en soi, mais en réalité elle va contribuer à brouiller le problème de la responsabilité politique.

Il existe une distinction entre le politique et l'administration. Celle-ci repose sur la responsabilité politique. Les hauts fonctionnaires, comme par exemple les magistrats du siège, ont des statuts très spéciaux. Ils doivent se montrer neutre et obéir sans réserve à l'État, cela étant le corollaire de leur irresponsabilité politique. Cela ne peut se faire que si le ministre endosse la responsabilité politique des actes de ses subordonnés.

Dans le parlementarisme moderne en France, s'est développé le principe du ministre écran : si l'administration fonctionne mal, c'est le ministre qui est responsable politiquement de l'action critiquée de son administration devant le parlement, quelles que soient les circonstances. Ce n'est plus le cas sous la cinquième République en France.

### **Chapitre 3 : La nature du Régime**

A priori, cela semble simple. Le texte l'exprime très simplement en dictant une capacité de sanction réciproque de l'exécutif et du législatif : renversement du gouvernement par le parlement, dissolution de la chambre dotée du pouvoir de censure par le gouvernement. Discours Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958 : régime parlementaire en France car la République n'a « jamais réussi à l'instaurer durablement » (Référence à la Constitution Grévy).

La loi du 3 juin 1958 l'exprime, elle aussi, clairement en disant que le gouvernement doit être responsable devant le parlement. Cependant, on peut remarquer que la plupart des constitutionnalistes ne parlent pas de régime parlementaire, préférant parler au choix de régime présidentiel ou semi-présidentiel.

Pompidou avait qualifié ce régime de « bâtard ». Ces considérations n'ont en elles-mêmes pas de réelle importance à nos yeux. Mais bon, réfléchissons-y tout de même.

#### **Section I : Un parlementarisme rationalisé**

La constitution de 1958 rompt clairement avec la tradition constitutionnelle française. Il s'agit de mettre en place un régime parlementaire rationalisé. Cette expression apparaît dans les années 1920, et renvoie à une sorte d'idéal selon lequel il est possible de gouverner par une politique scientifique.

De plus, pour aboutir à une stabilité du pouvoir gouvernemental, il faut arriver à une certaine

limitation du pouvoir du parlement. De ce point de vue, les constituants de 1958 ne font preuve d'aucune originalité, ils décident de prendre en compte les idées des réformateurs des années 1920/1930 allant dans le sens d'une limitation des pouvoirs du parlement au profit de l'exécutif.

L'enjeu le plus visible de cette constitution est dans ce choix de renforcer l'autonomie du gouvernement pour le rendre moins dépendant du parlement, en particulier en ce qui concerne l'édiction des normes. Il faut rendre le gouvernement moins dépendant, mais aussi le mettre à l'abri, dans la mesure du possible, d'un contrôle trop intrusif de la part des parlementaires, en maintenant le principe de collaboration des pouvoirs dans le même temps.

Toute la subtilité de cette constitution est donc d'avoir pu tenter de construire une frontière nette entre exécutif et législatif, tout en permettant une certaine collaboration. Les rapports gouvernement/parlement sont réorganisés. Il ne s'agit pas là d'une réforme technique, il s'agit d'une réforme très politique, véhiculant une conception particulière du pouvoir et de l'action politique (partis politiques = conflits, il faut donc y remédier.) La solution semble alors d'avoir un chef au-dessus des partis. Il faut lutter contre ce que l'on appelle alors le « régime des partis. » Le rôle présidentiel sous la cinquième République a été conçu pour faire face au parlement en cas de désaccord. Il s'est agi de faire en sorte de limiter les désordres inhérents à la démocratie représentative, désordres ayant cours au sein du parlement. C'est pour cela que la cinquième République dote le gouvernement du pouvoir de « déterminer et conduire la politique de la nation » comme l'exprime l'art. 20.

Ce qui contraint la conception de cette constitution est la loi du 3 juin 1958, qui dispose que le pouvoir est nécessairement issu du suffrage universel. Elle dispose que la France est un régime parlementaire.

Quelle que soit leur autonomie constitutionnelle, les gouvernements dépendent toujours du résultat aux élections législatives. Et d'ailleurs, l'effacement du parlement sous la cinquième République n'est pas une fatalité inscrite dans la Constitution, et les mécanismes de rationalisation n'ont pas eu un effet magique, de disciplinarisation des députés. Pis encore, les débuts ressemblèrent beaucoup à ceux de la quatrième, avec une indiscipline parlementaire.

Pour autant, ce projet n'est pas propre à la France. En effet, à peu près toutes les démocraties européennes présentent les mêmes caractéristiques ; elles sont fondées sur les mêmes principes (suprématie de l'exécutif, gouvernement fort, etc.) Le problème de la cinquième République n'est pas lié à sa rationalisation, mais au caractère bicéphale de l'exécutif. L'article 20 dispose, comme nous l'avons vu, que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Les choses semblent en apparence claires, mais elles ne le sont pas.

## **Section II : Qui gouverne ?**

Il y a des ambiguïtés dans la Constitution en ce qui concerne l'attribution des fonctions. Par exemple, le président est le chef des armées, tandis que le chef du gouvernement est responsable de la défense nationale (volonté de modifier cela en subordonnant l'action du gouvernement à celle du président, dans le projet de révision de la constitution examiné actuellement.) Cette ambiguïté tient aussi au fait que le président dispose de pouvoirs propres importants (articles 8-1, 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61.) Dans la tradition parlementaire, la responsabilité politique des actes du président de la République est endossée via un contre-seing soit par un Premier ministre, soit par le ministre responsable de l'application de la décision présidentielle. Cela signifie qu'il dépend du gouvernement pour exercer ses pouvoirs... Or, avec cette constitution, il existe des pouvoirs propres (listés à l'article 19 de la

Constitution), le président n'est donc plus un instrument sans pouvoirs. Il gagne une véritable autonomie puisque certains de ses pouvoirs sont incontrôlés.

Du point de vue constitutionnel, cela est impensable dans un régime démocratique : les pouvoirs doivent toujours être compensés par la responsabilité. Cependant, le projet de la Constitution de 1958 était de tenir à distance le gouvernement, c'est pour cela qu'il fallait que le président de la République, censé incarner la continuité de l'État, soit irresponsable sur certains points, qu'il puisse en cas de crise disposer de pouvoirs lui permettant d'assurer la continuité de l'État. Le président de la République apparaît donc dans une position sui generis du point de vue des autres institutions.

Dans une conférence de presse en 1964, De Gaulle est interrogé sur ce point. Il répond qu'il « doit être évidemment entendu que l'autorité de l'État est confiée toute entière au président, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui. » Il explique ici que l'ensemble des pouvoirs d'État est conféré et maintenu par lui.

Le directeur de la RDP dira qu'il faut appréhender le régime de la cinquième République indépendamment du texte censé le régir. Ajoutant, de surcroît, que ce régime sera différent selon le président en place.

Cela semble relativement éloigné du texte même de la Constitution. La pratique du rôle présidentiel durant les 11 années de mandat de Gaulle explique cette conception de la prééminence du rôle présidentiel.

### **A – Le poids des premières pratiques**

Une constitution ne peut être étudiée en dehors de son contexte. Dès le début, le président de la République s'est imposé comme l'acteur dominant de la scène politique. Cela, notamment du fait de la guerre d'Algérie, de la forme de délégation du pouvoir et de la confiance de l'ensemble de la classe politique au Général De Gaulle. Les partis d'opposition composent avec De Gaulle dans la mesure où ils craignent un coup d'État militaire. Il faut aussi prendre en compte le rapport particulier des partis politiques : l'UNR n'a pas de programme particulier si ce n'est la défense des intérêts du Général de Gaulle, il n'est donc pas capable d'opposer une alternative quelconque aux propositions du général de Gaulle. Les partis d'opposition sont sous-représentés à l'assemblée. Pendant quatre ans, les forces politiques ne vont pas tenter de contrecarrer le gouvernement du fait de la nécessité de résolution du conflit algérien.

Debré, Premier ministre, dépendait du président de la République ; sans lui une motion de censure serait déposée dans l'instant. En 1960, le parlement vote une loi autorisant le gouvernement à intervenir par ordonnance sur toutes les questions algériennes, il dit qu'il donne cette habilitation au président de la République... tandis que l'article 38 confie en réalité cette habilitation au Premier ministre...

Le Général De Gaulle, en choisissant de changer le gouvernement à sa guise, marque bien son emprise réelle sur le pouvoir, indépendamment de toute considération relative au texte constitutionnel.

14 avril 1962 : Debré n'est plus Premier ministre. De Gaulle nomme Pompidou, sans avoir

consulté l'assemblée. D'après les textes, le président de la République ne peut pas décider de changer les ministres ou le Premier ministre. Le parlement est écarté du choix du gouvernement, et le Premier ministre est en fait responsable politiquement devant le président, et non l'assemblée. Dans un régime parlementaire, si l'on est responsable, on dispose d'armes pour se défendre. Là cela semble être passé à la trappe.

C'est dans ce contexte qu'apparaît le domaine réservé, idée selon laquelle dans un certain nombre de domaines relatifs à la défense, à la politique étrangère et aux institutions, le président de la République a le pouvoir suprême de décision. Cela n'est pas, là encore, présent dans la Constitution. Cela provient d'un congrès de l'UNR, en 1959, au cours duquel Chaban-Delmas (président de l'Assemblée Nationale) était venu dire à ses députés que telle chose provenait du domaine réservé au président, et qu'il ne fallait donc pas y toucher.

La politique de la France est, depuis l'avènement de la société de communication, présentée par le président de la République dans un discours télévisuel, dans une conférence de presse,... alors qu'il n'est pas à la tête du gouvernement ! Cette relation directe avec les justiciables va se retrouver dans l'usage du référendum avec De Gaulle (quatre, en plus du référendum constituant en 1958.) Il y aura sous De Gaulle autant de référendums que d'élections législatives. De Gaulle ne trouve pas sa légitimité dans les législatives, mais dans sa relation avec le peuple. Lorsqu'il perdra, il démissionnera dans la minute.

La hiérarchie entre le président de la République et son Premier ministre ne se discute plus. L'ensemble des victoires électorales de De Gaulle vont conforter cette hiérarchie. Dans la Constitution, depuis 1962, se trouve une autre difficulté : l'existence d'un double circuit de légitimation et d'attribution du pouvoir gouvernant.

## **B – Un double circuit de légitimation et d'attribution du pouvoir gouvernant**

La légitimité du pouvoir gouvernant provient, dans tous les régimes européens, des élections législatives, du parlement, qui peut toujours mettre fin aux fonctions d'un Premier ministre. Dans les démocraties parlementaires modernes, le parlement joue un rôle plus effacé qu'auparavant. En France, au premier circuit de l'élection du pouvoir, on a ajouté un second circuit. Pour qu'un bord politique gagne le pouvoir de gouverner, il lui faut gagner deux élections, qui mobilisent le même corps électoral, avec la possibilité que ces deux élections donnent des résultats divergents (cohabitation.) Il existe d'autres pays dans l'UE où le Président est élu au suffrage universel. Il existe même des présidents élus comme cela avec des pouvoirs relativement importants (Portugal notamment), mais dans aucun autre régime parlementaire il ne faut gagner deux élections. Au Portugal, le président ne détermine pas la politique du gouvernement, il n'est pas le réel chef du gouvernement (le chef du gouvernement est celui qui gagne les élections législatives.) L'accession au pouvoir est donc plus dure, nécessitant quatre tours avant de posséder les clefs du pouvoir.

On n'est donc pas sûr de pouvoir savoir qui gouverne à travers la simple lecture de la Constitution.

On peut noter que c'est le Premier ministre qui fait tourner la machine étatique dans les textes.

C'est un régime de collaboration organisée des pouvoirs avec des mécanismes de sanctions réciproques. C'est un régime parlementaire déséquilibré au profit du pouvoir exécutif en raison des mécanismes du parlementarisme rationalisé qui favorisent le pouvoir gouvernant dans l'élaboration des normes juridiques en particulier. C'est un régime parlementaire qui ne fonctionne jamais, en pratique, comme tel. Pour analyser la cinquième République, il faut

chercher à comprendre pour quelles raisons cela ne fonctionne pas comme un régime parlementaire, et quelles sont les conséquences de cela.

## **Chapitre 4 : Le pouvoir gouvernant et les configurations majoritaires**

Un des objectifs était de renforcer le pouvoir gouvernant en restant dans un régime parlementaire, ce qui ne peut être atteint qu'en présence d'une certaine stabilité gouvernementale. Le problème principal des constituants est celui de l'absence de majorité.

### **Section I : Les enjeux de la majorité**

C'est devenu une évidence qu'une majorité disciplinée, prévisible et durable existe. Ce n'est pas le cas en France avant les années 1960. A l'époque, l'idée d'une telle majorité est une pure utopie. Cette idée existe déjà depuis la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle. Apparaît alors l'idée qu'il pourrait y avoir au parlement une majorité : coalition partisane formée avant l'élection et qui exprimerait les clivages politiques. Cette idée est alors révolutionnaire, et le parlement devient alors le lieu d'objectivation des rapports politiques. Il n'est plus simplement le lieu de la délibération publique, mais aussi le lieu où se mesurent des rapports de force, et où s'exprime une discipline politique : la discipline de vote.

NB : Les groupes parlementaires ne sont reconnus qu'en 1910. Mais les premières majorités sont peu disciplinées, ce sont des majorités à géométrie variable, peu liées aux résultats électoraux.

Ainsi, le front populaire (1936) ne dura qu'un an. En 1937 : gouvernement de droite. Il n'y a alors pas de lien réel entre l'élection et un programme donné.

Explications : Il y a des partis exclus des coalitions gouvernementales (le PC, le RPF durant la quatrième République.) Il n'y a alors pas de discipline partisane. Les parlementaires, même au sein des groupes parlementaires, prennent des décisions qui ne sont pas conformes à celles de leur groupe. De plus, il y a un caractère très localisé des marchés politiques : politique très peu nationalisée (parlementaires attachés à leurs valeurs et non à celles de la nation), clivages très peu nationalisés (très faible discipline partisane.) Cette absence de majorité est donc liée aux caractéristiques de la vie politique de l'époque, et non spécialement à la constitution de l'époque.

Dans un régime présidentiel, même si le gouvernement n'est pas spécialement puissant, est instauré une sorte de cordon sanitaire entre le parlement et le gouvernement. C'est pourquoi de nombreuses personnes sont attachées à cela en Europe, car l'exécutif peut ainsi se préserver dans la durée.

Debré : « Parce qu'en France la stabilité gouvernementale ne peut résulter de la loi électorale, il faut qu'elle résulte, au moins en partie, de la réglementation constitutionnelle. » Comme il n'y aura jamais de discipline au parlement, il faut pouvoir trouver un moyen pour gouverner, même en l'absence de majorité. Dans les années 1950, personne n'imagine la possibilité d'une majorité stable et disciplinée, à l'exception du PC, qui semble très stable, et fait 25% des suffrages en 1956.

La cinquième République est pensée pour permettre de palier à cette absence d'une véritable

majorité stable au parlement. Se pose aussi la question de savoir comment assurer la prééminence présidentielle, sans que le gouvernement ne dispose d'une majorité. Mais si le président gouverne, c'est en raison de la situation de guerre civile, les mécanismes de la constitution ne marchent pas en fait. Finalement, on assiste à ce non-fonctionnement avec l'évincement du gouvernement. On va arriver à une majoritarisation et une bipolarisation de la vie politique. Le président et le gouvernement ont des armes surdimensionnées au final car ils sont en présence d'une majorité stable qui ne remettra en fait jamais en cause le président ou la politique gouvernementale.

## **Section II : Majoritarisation et bipolarisation de la vie politique**

A partir des législatives de 1962, tous les gouvernements bénéficieront d'une majorité à l'assemblée. Les majorités peuvent être hégémoniques (après mai 1968), à la suite de l'alternance en 1981, en 2002, suite au traumatisme de l'élection présidentielle, ou récemment avec M. Sarkozy. Mais elles peuvent être moins franches : sorte d'implosion. Par exemple les républicains indépendants de Giscard d'Estaing vont à partir d'un moment ne plus le soutenir.

Mais, quelle que soit la configuration des rapports de force, il y a toujours eu une majorité pour soutenir le gouvernement : aucun gouvernement renversé depuis 1962. En outre, la notion de majorité présidentielle est apparue. On se retrouve avec deux majorités. La vie politique se structure politiquement autour de deux camps marqués politiquement. Cela interdit les alliances de circonstances, les soutiens et retraits tactiques chers à la quatrième République. On va commencer à parler de « fait majoritaire » : dimension constitutive du régime.

Certains parlent même parfois d'un « parlementarisme majoritaire »

### **A – Recomposition du système de partis et fait majoritaire**

Référendum de 1962 : SUD pour le président. Le parlement se rebelle contre la procédure car il n'utilise pas l'article 89 permettant la révision, mais l'article 11. L'Assemblée Nationale dépose une motion de censure (article 49-2) contre le gouvernement Pompidou. De Gaulle décide alors la dissolution de l'Assemblée Nationale par recours à l'article 12. C'est lors des élections législatives de 1962 qu'apparaît ce qui ressemble à une majorité parlementaire stable et cohérente. Majorité composée de plusieurs partis : l'UNR (gaullistes) avec 233 députés, et les RI (Républicains Indépendants) présidés par Giscard d'Estaing, qui n'obtiennent que 35 sièges. Les RI vont petit à petit chercher à acquérir une certaine autonomie, provoquant des distensions au sein de la majorité, mais aussi, malgré tout, la formation d'une majorité. La plupart des commentateurs pense que cette situation ne va pas perdurer, ils pensent qu'elle est le fruit de « l'équation personnelle » du président de la République. Les gens avaient en fait voté pour le maintien au pouvoir du général de Gaulle. En effet, ils expliquent qu'en votant « oui » la nation vient de désigner une majorité, qui doit se retrouver aux législatives. Il y a bien eu un regroupement politique pour s'opposer au référendum de 1962 : le cartel des « non », qui va exploser au moment de décider quelle position adopter face au PC. L'électeur socialiste classique, à l'époque, lorsqu'il voit un gaulliste ou un communiste, va voter communiste. Les démocrates chrétiens du MRP, alliés aux socialistes, votent pour le gaulliste : distensions au sein du cartel des « non ».

La seule nouveauté des présidentielles de 1965 est le rapprochement entre présidentielles et élections législatives. Mitterrand déclare alors que, s'il est élu, il prononcera la dissolution de l'AN pour disposer d'une majorité. Il faut donc une certaine cohérence entre majorité parlementaire et présidentielle, il faut que cette majorité parlementaire procède à des élections présidentielles. La majorité doit être élue sur le programme du président de la République (majorité présidentielle et non plus parlementaire ; il ne restera alors plus qu'à attendre le constat d'une nécessaire dissolution à l'entrée en fonction.) De Gaulle n'avoue pas clairement l'existence de ces majorités, il ne veut pas être le chef d'une majorité. Les législatives de 1967 ne sont pas gagnées d'avance !

Que se passera-t-il ?

Il ne se passe rien du point de vue de la majorité aux présidentielles de 1965, si ce n'est l'apparition de l'idée selon laquelle elle doit être couplée aux législatives.

Parallèlement, le président de la République va assurer sa force en nommant, hors session parlementaire, un nouveau gouvernement dirigé par Pompidou. Pour la première fois, le Premier ministre n'engage pas sa responsabilité devant le parlement. La confiance du parlement est devenue superflue car considérée comme acquise. Cela signifie déjà l'existence du fait majoritaire.

Arrivent les législatives de 1967. Notons d'abord qu'il y a eu deux modifications précédemment :

\* Changement de la loi électorale. Avant 1967, pour être candidat, il suffisait d'avoir 5% des électeurs pour participer au second tour. Ensuite, il a fallu obtenir 10% des électeurs inscrits. Cela signifie qu'on a forcé les forces politiques à se regrouper. Cette loi électorale est faite pour éliminer les centristes.

\* Réglementation de la propagande radiotélévisée. Jusqu'alors, pour y accéder, il fallait avoir un minimum de candidats aux élections. Désormais, il y a d'un côté les candidats de la majorité, et de l'autre ceux de l'opposition. Cela favorise les candidats de la majorité. Pour la première fois, on a un Premier ministre qui conduit l'ensemble des opérations électorales depuis son bureau. Il se présente comme le chef de la majorité pour la voir reconduite. Il va trancher sur l'investiture, trancher sur les points de programme.

A gauche, la situation est plus contrastée. Il y a des candidats au centre. Lecanuet va créer le centre démocrate, qui arrive troisième aux présidentielles de 1965 (derrière De Gaulle et François Mitterrand.) Le parti principal est la SFIO, il y a aussi les radicaux, qui vont se diviser avec le FGDS et le PSU. Chacun de ces partis n'a pas le même objectif. Le PC veut être considéré comme un parti normal mais dominant au sein de la gauche, donc les communistes vont empêcher la FDGS de s'allier avec les centristes. Mais l'objectif de la FGDS est de devenir dominant au sein de la gauche sans exclure des alliances centristes. Le PSU cherche à garder son autonomie, hostile aux centristes, il veut regrouper la gauche. Législatives : victoire étriquée des gaullistes, avec un début de recomposition politique. Les élections en 1968, suite à la dissolution, témoignent d'une victoire éclatante du parti gaulliste mais il n'y a pas eu d'unité de candidature au sein de la droite et la gauche va perdre la moitié des sièges. Suite à 1968, la gauche se divise. La SFIO va tout faire pour éviter une nouvelle candidature de Mitterrand, en refusant par avance toute alliance avec le PC par exemple. Proposition par la SFIO de Defferre, Duclos pour les communistes, le PSU présente Rocard. Et un dernier candidat. Donc quatre candidats de gauche. Le seul adversaire sérieux de Pompidou est Poher (centriste.) Pompidou est soutenu discrètement au second tour par une partie de la gauche non communiste, les communistes appellent à l'abstention. Poher est délaissé par une partie du centre droit qui va rejoindre Pompidou. Poher se présente sans

majorité parlementaire acquise, il n'obtient que 42% des suffrages exprimés (27% des inscrits...) Ce score ne masque pas l'effondrement de la gauche non communiste (Rocard : 3,5% des voix, seul Duclos talonne Poher en obtenant 21% des inscrits...) Les socialistes ne font que 5% des suffrages exprimés ! Pas de bipolarisation : droite et centre-droit. Mais simplifie la vie politique, les socialistes doivent s'allier avec des communistes.

Pompidou a été pendant 7 ans Premier ministre, il arriva ensuite à l'Élysée, il ne fait que transférer ses dossiers ! Renforcement de l'emprise présidentielle, il obtiendra la démission de Chaban-Delmas en 1972, bien qu'il ait obtenu la confiance de l'AN.

Ces élections obligent la gauche à se réorganiser : la SFIO devient le PS, en 1971 Mitterrand s'empare de ce parti en voulant unifier toute la gauche non communiste et jouer la stratégie de présidentialisation du régime : présenter un programme de gouvernement au moment des présidentielles. Est alors signé un programme commun entre PS, PC et radicaux de gauche, afin de s'allier. Par réaction, il s'effectue un rapprochement entre centristes et droite. Aux législatives de 1973, les socialistes et les radicaux présentent l'union de la gauche démocrate socialiste (PSU + Radicaux). La gauche obtient 46% des suffrages qui se répartissent entre PC et UGDS. Émergence d'un bloc de gauche.

A droite, la campagne est, elle aussi, ordonnée : programme de soutien au président de la République, présenté par Messmer (Premier ministre.) La majorité gaulliste va retrouver son niveau de 1967 au premier tour, et ne doit sa victoire qu'aux 13% des centristes de Lecanuet. Le centre droit est définitivement à droite. La configuration est donc clairement majoritarisée et aussi bipolarisée. Cette configuration va se souder aux élections de 1974.

A gauche, la solidité de l'union de la gauche va se faire tout de suite puisque le PC renonce à la présentation d'un candidat. L'ensemble des forces de gauche appelle à la candidature de Mitterrand. A droite, il y a différents courants, et la menace d'une candidature du centre se profile. Au final, ne restent que Chaban-Delmas et Giscard. Chirac appelle à voter pour le candidat de centre droit : Giscard (il deviendra alors Premier ministre).

Giscard d'Estaing est élu avec une avance réduite.

Il va prendre une décision stratégique : il décide de ne pas dissoudre l'AN pour des raisons d'analyse politique (menace de la gauche car forte avance, élections qui pourraient profiter aux gaullistes, c'est-à-dire à Chirac...) De plus, la dissolution est un fait relativement rare dans l'histoire de la cinquième République. Giscard va tenter de compenser son handicap politique par son activité gouvernementale. Il va tenter de redéfinir l'idée de majorité présidentielle : ce n'est pas la majorité des Français qui l'ont élu, mais c'est la majorité exprimée par les partis ayant appelé à voter pour lui au moment de l'élection présidentielle. Chirac va démissionner en 1976 car il estimait ne pas avoir les moyens de gouverner. Giscard nomme alors Raymond Barre comme Premier ministre. De 1976 à 1981, il va être face à une absence de soutien réel à l'AN, qui fera tout pour l'empêcher de mener sa politique, sauf voter une motion de censure.

Giscard crée alors l'UDF, tandis que Chirac forme le RPR. L'idée de Giscard est de réunir tous les petits partis centristes pour faire face à la concurrence dans son propre camp du RPR. Aux législatives de 1978, il y a donc une dualisation des forces politiques à droite. Tandis qu'à gauche il y a le même phénomène avec UGDS + PC.

Mitterrand va rassembler, car il n'a perdu que de peu aux présidentielles, des personnalités de

tous horizons de gauche. Il poursuit son union.

Hauts : municipales de 1977, victoire de la gauche unie dans plus de 70% des villes importantes en France, contre 44% en 1971.

Bas : le PC estime se faire flouer par les socialistes, et souhaite une renégociation du programme commun, ce qui sera un échec ; rupture de l'alliance.

La droite gagne, mais avec des tensions fortes entre RPR et UDF.

Arrivent les élections présidentielles de 1981. On observe le résultat de cette situation : éclatement à gauche comme à droite. Mitterrand est le grand vainqueur. Le PC chute à 15% des suffrages, plus bas score depuis 1936 ! Compétition entre deux forces, compétition éclatée, mais au sein de chacun des camps.

Leçons d'expérience de Giscard : pour être puissant, il faut gagner deux élections : présidentielles et législatives, il faut donc faire une dissolution si l'on ne dispose pas d'une majorité. Il n'y a de majorité parlementaire présidentialisée que si les présidentielles sont suivies par les législatives.

Mitterrand dissout alors l'AN, sans attendre qu'elle exprime sa défiance vis-à-vis du gouvernement. Même chose en 1988, après la première cohabitation. Idem encore en 1997, mais de façon plus rigolote.

La dissolution change de sens : d'arme en cas de crise, elle devient une arme dont dispose le président pour tenter de façonner une majorité élue sur son nom. Elle permet de lier présidentielles et législatives, ce qui ne marche pas toujours (1997...)

La situation va se compliquer au début des années 1980.

- Apparition d'élections au scrutin proportionnel (élections européennes depuis 1979), dose de proportionnelle pour les municipales, législatives en 1986. Cela favorise l'autonomie des partis et le pluripartisme.

- Fragmentation partisane, liée à cela et aux modes de financement des partis. Multiplication des candidats au premier tour, et reports au second tour plus compliqués. Apparition de forces politiques nouvelles : FN, mouvements d'extrême gauche, etc. qui n'entrent pas dans le jeu d'alliances politiques.

Actuellement : bipolarisation autour de deux partis, mais les deux partis majeurs manquent de réserves car l'UMP ne dispose plus de l'alliance de la majorité des centristes, et le PS doit absolument obtenir le soutien des partis d'extrême gauche. C'est pour cela que ces deux partis se trouvent poussés à instaurer une dose de proportionnelle qui viendrait favoriser les petits partis, qui seraient alors plus enclin à les aider. Constat : ce qui paraissait impossible en 1958 s'est réalisé sans qu'on change les institutions.

Comment est-ce possible ?

## **B – Les effets d'une combinatoire institutionnelle**

De nombreux auteurs ont proposé d'analyser la cinquième république comme le résultat du cumul d'un certain nombre de variables institutionnelles. L'analyse stratégique qui est la leur,

est une analyse en termes de contrainte sur les règles institutionnelles. Un certain nombre de règles déterminent par leur logique propre le fonctionnement de la vie politique. Lorsqu'on analyse la cinquième République : élection des députés au SUD, élection du Président au SUD et existence d'un droit de dissolution discrétionnaire aux mains du président. Si l'on prend cela individuellement, chaque élément peut être contrecarré. Le président n'est pas assuré d'avoir une majorité, etc. Mais c'est la cumulativité de ces trois variables qui explique à la fois la majoritarisation du régime et sa présidentialisation. Cette interprétation est tout de même assez critiquable, dans la mesure où si cela était vrai, il aurait suffi de quelques mois pour que cela se mette en place, tandis que dans les faits il a fallu une quinzaine d'années. Fonctionnement majoritaire que depuis fin des années 1970. Pas d'effets immédiats. Pendant longtemps, les partis politiques refusèrent de jouer ce jeu.

La gauche va finalement décider de jouer ce jeu. Le PC va souhaiter cela car il se rend compte que ce système lui permettra de revenir dans l'arène politique. La gauche a donc réalisé cela.

### **C – Des transformations structurelles de la compétition politique**

L'explication souvent avancée est que le mode de scrutin utilisé pour les législatives permet que se dégagent des majorités stables et disciplinées. En réalité, ce n'est pas tout à fait le cas : c'est le scrutin de la troisième République aussi.

Il faut donc une pratique politique caractérisée par l'attachement des hommes politiques à des camps homogènes : discipline majoritaire. Cela n'existe pas aux débuts de la cinquième République.

Pour analyser ce type de phénomènes, la science politique utilise une hypothèse qui relie la discipline partisane aux ressources dont disposent les hommes politiques. Moins ils disposent de ressources propres, plus ils sont dépendants de l'organisation à laquelle ils sont affiliés. C'est pour cela que les partis de gauche sont en général plus « disciplinés » qu'à droite. On pourrait alors formuler l'hypothèse selon laquelle l'apparition du fait majoritaire de la cinquième République serait liée à l'abaissement du niveau social des élus. Cela n'est pas vérifié, bien au contraire.

Daniel Gaxie a proposé une analyse de cette disciplinarisation partisane par une « transformation de l'économie de la compétition politique » marquée par l'accroissement des ressources collectives dans le volume total des ressources qui sont investies dans l'action politique. Cela est lié à l'intensification de la compétition partisane, elle-même liée à la transformation de la stratégie des partis de gauche dans les années 1970. Ils commencent alors à se recomposer au plan national, ce qui aboutit notamment en 1972 à la signature d'un programme commun de gouvernement qui réunit le PS, le PC et les radicaux de gauche. Cette alliance sera expérimentée avec succès lors d'élections locales. Alors que les élections locales étaient alors très peu politisées, la gauche va investir dans ces élections en souhaitant la présentation de personnes en tant qu'appartenant à ce parti de gauche sur l'ensemble du territoire. Le nombre d'élus locaux sans étiquette diminue, le seuil démographique à partir duquel les élus mettent en avant leur étiquette partisane diminue aussi (avec étiquette dans de nombreuses villes.) Multiplication des investissements nécessaires pour participer à une compétition électorale. Les candidats, pour pouvoir être élus, dépendent des ressources collectives (argent, bénévoles, etc.) mises à leur disposition par le parti dont ils dépendent.

Collectivisation des institutions politiques, qui conduit à un accroissement de la dépendance

des élus par rapport aux partis, et renforcement de la discipline partisane. Cela explique in fine la prééminence présidentielle : les élus sont disciplinés car ils ne pourraient se faire réélire sans le soutien d'un parti. Les sanctions de l'indiscipline peuvent être brutales (refus d'autoriser l'investiture du candidat etc.) La conjugaison, d'une part, de ces transformations de la vie politique (majoritarisation, bipolarisation, présidentialisation) et, d'autre part, du double circuit d'attribution du pouvoir gouvernant, va produire des situations inédites : alternance et cohabitation.

### **Section III : Alternances et cohabitations**

Lorsque l'on parle de cela, on ne renvoie pas aux mêmes phénomènes. L'alternance renvoie à la majoritarisation et à la bipolarisation, tandis que la cohabitation est le produit de ce double circuit d'attribution du pouvoir gouvernant et de la majoritarisation bipolaire.

Alternance : permutation de deux camps au pouvoir dans un système politique inchangé.

Sous les troisième et quatrième Républiques, pas d'alternance stricto sensu. La plupart des changements politiques se faisaient par des transformations d'alliances rendues possibles par le centre qui faisait charnière. Contexte d'incertitude et de perpétuel déplacement des majorités. On pensait alors qu'alternance allait de pair avec bipartisme.

Mais, pour parler d'opposition, il faut qu'il y ait alternance.

Or, pendant longtemps en France, il n'y eut pas de vraie majorité, puis pas d'opposition.

Il a fallu attendre les années 70, avec la restructuration de la gauche et une perte de vitesse du centre pour qu'il y ait alternance.

Pour qu'il y ait alternance, il faut qu'il y ait la réversibilité des gouvernements, consensus sur les institutions et modération des réformes. Réversibilité : changement de majorité qui s'opère au profit d'un camp et qui ne doit pas interdire le retour au pouvoir de l'autre camp. La majorité d'aujourd'hui doit pouvoir devenir l'opposition de demain.

Cela n'a pas toujours été le cas, puisque auparavant, le parti majoritaire à gauche était PC, qui s'il était élu, n'aurait pas permis de revenir dans l'opposition.

Consensus minimal sur les règles du jeu politique : idée simple : dans tous les systèmes démocratiques, les règles du jeu ne doivent pas dépendre uniquement d'un seul camp, du camp au pouvoir.

Dans une démocratie, un seul camp ne doit pas pouvoir réformer la constitution.

La gauche remet en cause les institutions de la cinquième République. Elle ne peut néanmoins pas le faire seule.

Une modération s'opère dans l'exercice du pouvoir : l'alternance permet des réformes mais pas une révolution.

L'alternance produite par des élections présidentielles ne peut être complète que si le président nouvellement élu prononce la dissolution pour avoir une majorité. Mitterrand l'a dissoute immédiatement en 81.

En gagnant les législatives, il a permis à la gauche de gouverner pleinement.

Lorsqu'un camp gagne les législatives, il peut à lui seul donner le pouvoir gouvernant (97).

Donc les élections déterminantes sont les élections législatives.

En même temps, quand il gagne simplement les législatives, cela produit une cohabitation.

Majorité parlementaire différente de majorité présidentielle.

La cohabitation n'empêche pas de gouverner. Le président de la république ne dispose pas du pouvoir réglementaire. Peut que refuser de signer des ordonnances.

N'influence pas la procédure législative (le président), peut demander une seconde lecture (procédés qui ralentissent mais ne stoppe pas.) Le président peut saisir le conseil constitutionnel (au même titre que d'autre).

Il peut empêcher une révision constitutionnelle à l'initiative du gouvernement.

Le président peut empêcher de faire un referendum. Il peut aussi bloquer la nomination de certains hauts fonctionnaires. Tout cela n'empêchant pas de gouverner pour le premier ministre.

Il peut prononcer la dissolution de l'AN, qui n'empêche pas le gouvernement de gouverner s'il obtient de nouveau majorité. On peut très bien gouverner en situation de cohabitation.

Relation communément admise entre la réduction de la durée du mandat présidentiel et la disparition de la cohabitation.

Réforme suivie de l'inversion du calendrier électoral.

On pensait que le quinquennat supprimerait la cohabitation.

Pas certain cependant :

Le président de la République peut mourir, démissionner, peut éventuellement être empêché, peut provoquer une dissolution, tout cela mettrait fin à la concordance.

Le président de la République est élu par un seul corps électoral, les députés par 577 corps.

Pas forcément le même résultat car on peut être majoritaire en voix et minoritaire en fait. Sans forcément que les Français l'aient voulu.

## **Deuxième partie : Le pouvoir gouvernant**

De nos jours, il désigne le pouvoir exécutif.

Sous la troisième République, le gouvernement était un pouvoir subordonné au parlement.

Exécutif bras gouvernant sans autonomie propre.

Avant, jusqu'aux années 1930, le pouvoir gouvernant désignait la collaboration entre les 3 chambres parlementaires et le conseil des ministres. Cela évolue avec l'omniprésence de l'État. Le sens du mot gouvernement change : il devient l'ensemble des ministres avec, à sa tête, le président du conseil.

Article 20 de la constitution : « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ».

La Constitution met d'abord en avant l'autonomie du gouvernement et sa supériorité par rapport au parlement. La constitution crée un pouvoir gouvernant plus qu'exécutif.

Le pouvoir gouvernant appartient aussi pour partie au président de la République ; qu'il s'agisse des compétences de la constitution ou des compétences que le président s'est attribué.

Sous la cinquième République, le pouvoir gouvernant est composé du président de la République et du gouvernement. Gouvernement composé lui-même du Premier ministre et des ministres.

On analyse donc le pouvoir gouvernant plus qu'exécutif.

Nous allons ici commencer par le gouvernement. Car même si le président de la République se présente comme le gouvernant suprême, et même s'il détermine la politique de la nation, il n'empêche que la réalité quotidienne appartient au gouvernement.

## Chapitre 5 : le gouvernement

La constitution de 1958 renforce considérablement le gouvernement, lui accorde une autonomie et la suprématie.

### Section I : La coupure du cordon ombilical avec le parlement

Article 23 : « les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire. » Tout député qui devient ministre doit démissionner.

L'article 23 est complété par la loi organique de 1958 qui précise que cette incompatibilité ne prend effet qu'un mois après nomination du député comme ministre.

L'article 25 de la Constitution : « le suppléant remplace jusqu'au renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartenait. » S'il y a par la suite démission du poste de ministre, s'il perd sa fonction, il ne retrouvera pas son poste de député.

Élément très fort de disciplinarisation des ministres. (Pas le cas sous les troisième et quatrième Républiques).

Il y a rupture avec la tradition française : les ministres sont les meilleurs parlementaires.

Seconde coupure, symbolique : la cinquième République supprime la procédure parlementaire d'investiture du chef du gouvernement. Le Premier ministre gouverne sans l'accord de l'assemblée nationale. L'article 49-1 n'oblige pas l'investiture. Mais dans un régime parlementaire, un Premier ministre ne peut gouverner longtemps sans le soutien du parlement. Sarkozy est élu. Fillon nommé premier ministre. Commence tout de suite à gouverner. Après les législatives, Fillon se présente devant le parlement.

Ce n'est plus le parlement qui fait le gouvernement. Le parlement sera éventuellement appelé à acquiescer choix du président. En plus, président s'est arrogé le droit de renvoyer le Premier ministre.

Donc le parlement ne défait pas le Premier ministre.

### Section II : Désignation et cessation de fonction des membres du gouvernement

Il faut distinguer le Premier ministre des autres ministres.

Au terme de l'article 8, le président nomme le Premier ministre.

Le décret de nomination du Premier ministre est dépourvu de tout contre-seing.

Pas de forme requise. Procédure discrétionnaire du président de la République.

On est quand même obligé de nommer un Premier ministre qui jouisse de la confiance des parlementaires.

Généralement, le Premier ministre est plutôt une personnalité politique qui l'a aidé à gagner les élections présidentielles. Exemples parfaits : Chirac en 74 a aidé Giscard d'Estaing à gagner les présidentielles ; nomination de Rocard par Mitterrand en 88 : amène un autre aspect de la gauche. C'est son adversaire à gauche. Autre raison est de couler Rocard. Il a réussi.

Pas forcément le patron du parti majoritaire à l'assemblée.

Il est toujours arrivé que le président change de Premier ministre pendant une législature : le

Premier ministre peut devenir un rival, il peut aussi servir de fusible si quelque chose se passe mal.

C'est différent en situation de cohabitation.

La pratique montre qu'il est obligé de choisir le Premier ministre dans la nouvelle majorité parlementaire mais aussi qu'il est contraint de tenir compte des souhaits de la majorité. Le président n'a pas le pouvoir de révoquer le Premier ministre. Dans les faits, on assistera toujours au contraire.

Le Premier ministre peut démissionner.

Le président nomme mais ne peut renvoyer : asymétrie normale dans un régime parlementaire.

Car le gouvernement est responsable devant le parlement qui seul peut mettre fin à ses fonctions par le vote de la motion de censure. Tout cela se trouve dans l'article 8.

Mais cela n'a jamais marché comme ça.

En France s'est instaurée une convention depuis la démission de Michel Debré, le président peut renvoyer le Premier ministre et tous les autres ministres.

Tous, hormis Chirac sous Mitterrand, ont été contraints à démissionner.

Même Chaban-Delmas qui avait gagné la confiance du parlement, fut, deux mois après, contraint de démissionner.

La confiance du parlement insuffisante.

La confiance du président est nécessaire.

L'asymétrie normale devient une asymétrie.

Ministres :

Leur désignation est encadrée par l'article 8 de la Constitution : ils sont nommés par le président sous proposition du Premier ministre. Le décret de nomination doit être contresigné par le Premier ministre.

Le Premier ministre endosse donc la responsabilité.

En réalité, le Premier ministre établit une liste et c'est le président qui choisit l'attribution des postes.

De façon générale, les gouvernements reflètent les équilibres partisans.

Les ministres sont de plus en plus souvent des responsables issus de leur parti.

C'est un républicanisme très partisan.

Le président peut mettre fin aux fonctions des ministres sur proposition du Premier ministre, ce que ce-dernier ne peut faire seul.

Ce point offre de l'autorité au Premier ministre ; il permet une discipline gouvernementale.

Les révocations sont rares car généralement les ministres démissionnent avant d'être révoqués.

Il existe aussi la technique du remaniement ministériel :

Si le remaniement est trop important, le Premier ministre démissionne et est renommé.

Composition même du gouvernement :

La constitution ne dit rien de la composition du gouvernement (du nombre de ministères, de la hiérarchie entre les ministres.) Donc nombres de dénominations changeront dans le futur. Les variations expriment des choix politiques. Le gouvernement forme un organe collégial et solidaire.

Existence propre distincte de ses membres qui se matérialisent dans le conseil des ministres.

Les ministres sous la cinquième République sont sectorisés.

Il y a une hiérarchie qui obéit à des considérations symboliques et politiques.

En dessous du Premier ministre, il y a les ministres d'État : des personnalités chargées d'incarner une solidarité politique.

On peut être ministre de l'État car la nomination se fait par attribution emblématique (Borloo à l'écologie...)

Ce sont des ministres de plein exercice, chargés d'un département ministériel.

Les ministres délégués : rattachés aux ministres d'État et premier. Ils assistent au conseil des ministres.

Secrétaires d'État placés auprès d'un ministre ou premier. Peut être autonome, n'assiste pas toujours au conseil. Ne peut signer seul acte.

Hiérarchie symbolique.

### **Section III : le pouvoir ministériel**

La Constitution n'évoque presque que le Premier ministre.

Le seul pouvoir des ministres est de contresigner des actes du président ou du Premier ministre.

Lorsqu'ils contresignent un acte du Premier ministre, ils se chargent d'exécuter.

Pour celui du président, ils endossent la responsabilité.

Le ministre gère une administration.

Juridiquement parlant, le ministre est le seul patron du ministère.

Politiquement, le patron est le Premier ministre, et on voit mal un ministre se rebeller devant le Premier ministre.

Ce n'est pas le ministre qui choisit les collaborateurs : il le fait avec l'accord du Premier ministre.

C'est en réalité le Premier ministre qui dispose du pouvoir.

N'ont pas de pouvoir réglementaire les ministres.

Les Ministres ont en charge des départements ministériels. Dans ce cadre là, ils sont les responsables administratifs des départements ministériels. En revanche, dans le cadre du gouvernement, le ministre a très peu de pouvoir.

Le ministre travaille au quotidien dans une structure de décision interministérielle.

Aujourd'hui, toutes les politiques publiques sont en réalité interministérielles. Cela renforce le pouvoir du Premier ministre.

### **Section IV : Le Conseil des ministres et coordination interministérielle**

Avec le Conseil de défense, le Conseil des ministres est le seul organe interministériel qui figure dans la constitution. Il est présidé depuis 1975 par le président de la République. C'est une particularité française car dans la plupart des régimes parlementaires d'Europe, le chef de l'État ne participe pas aux délibérations ministérielles. Gouverner revêt trois aspects :

- produire des normes.

- nommer des personnes à des postes.

- dépenser de l'argent.

Ces trois fonctions vont se retrouver au Conseil des ministres. En effet, elles transitent toutes trois par le Conseil des ministres. L'intervention du Conseil des ministres est nécessaire pour prendre un certain nombre d'actes et est le cadre d'un certain nombre de procédures. Il lui appartient de proposer au président de la République d'émettre un référendum (article 11), de délibérer sur la nomination des plus hauts fonctionnaires de l'État (article 13), de délibérer sur les projets d'ordonnance et de décrets les plus importants, de délibérer sur les états de siège de plus de 12 jours, etc.

Le Conseil des ministres est donc saisi pour intervenir dans un certain nombre de procédures. L'ordre du jour du Conseil des ministres comprend toujours trois parties :

- la première partie, A, est une partie normative (= les textes normatifs) ;
- la partie B est relative aux mesures individuelles (qui ne sont normalement pas l'objet d'un débat) ; nomination de certains hauts fonctionnaires, dirigeants de l'armée et des chefs de compagnies publiques.
- la dernière partie, partie C, est réservée à la communication des ministres sur leurs projets.

Il n'y a pas de vote en Conseil des ministres. En effet, s'il y avait un vote, il ne serait plus un organe collégial et solidaire. Les décisions prises en Conseil des ministres sont réputées prises à l'unanimité, par consensus. Du point de vue du droit administratif, on ne peut pas attaquer une délibération du Conseil des ministres. Il y a simple délibération sans vote. En réalité, il ne se passe jamais rien en Conseil des ministres, si les ministres ne sont pas d'accord alors ils doivent démissionner.

A coté de cela, de manière plus informelle, la cinquième République est marquée par le développement de l'interministérialité. Il y a tous les jours en France des réunions informelles (= non prévues par des textes juridiques) qui sont des réunions où on discute des projets.

## **Section V : Le statut des ministres**

Il est évoqué par l'art 23 de la Constitution. Il dispose que les fonctions du gouvernement sont incompatibles avec tout mandat parlementaire ainsi qu'avec toute autre activité professionnelle (ne peut pas être fonctionnaire en même temps ou bien travailler dans le privé.) La question de la compatibilité entre le poste de ministre et des mandats locaux. Ce cumul pose un problème considérable, accru par la décentralisation. Conflit d'intérêt car le maire est contrôlé par le préfet, or, c'est le gouvernement qui contrôle les préfets. Lionel Jospin avait interdit aux membres de son gouvernement d'être maire en même temps. Chirac en 2002 avait imposé la même chose, règle imposée à Raffarin et qui a été à peu près suivie par les ministres.

Depuis, les choses ont changé, ceci notamment car M. Sarkozy était chef de parti et président du Conseil Régional. Les choses sont en fait revenues à la situation d'avant 97.

La question de la responsabilité pénale des ministres dans l'exercice de leur fonction :

Dans le cadre de délits en dehors de ses fonctions, le ministre est comme tout autre citoyen. Il faut cependant l'autorisation du Conseil des ministres. Il y a jurisprudence, la jurisprudence Bérégoz - Balladur, qui veut que le ministre démissionne. En réalité, la Constitution n'encadre que le statut pénal des ministres pour l'exercice de délits commis lors de l'exercice de leurs fonctions. Auparavant, c'était la Haute Cour de Justice, composée de députés et de sénateurs qui devait statuer sur l'affaire et qui pouvait être saisie que par une résolution de mise en accusation votée en termes identiques par l'AN et le sénat.

Le problème de ce système était qu'il était alors quasi-impossible de mettre en cause les

ministres.

Cela a été révélé dans l'affaire du sang contaminé lorsqu'il a fallu juger de la responsabilité de M. Fabius.

D'où la réforme de 1993 qui a instauré une Cour de Justice de la République qui est chargée de juger dans le cadre des lois existantes, les membres du gouvernement – y compris le Premier ministre – d'actes commis dans l'exercice de leur fonction, uniquement pour des actes contraires à une législation existante au moment où ils étaient au pouvoir. Cette cour est composée de magistrats professionnels et de parlementaires. Les magistrats mènent l'enquête et les parlementaires ont un rôle de juré.

Toute personne peut mettre en cause un ministre, en saisissant la Commission des requêtes qui joue le rôle de filtre et qui va décider si on transmet à la Cour.

## **Chapitre 6 : Le Premier ministre, chef du gouvernement**

Cette nécessité apparaît dès la troisième République, avec le président du Conseil. Il n'a alors aucune autorité hiérarchique sur les ministres, et est lui-même en général détenteur d'un portefeuille ministériel. Il n'a aucun service administratif qui lui est rattaché qui pourrait lui servir à la coordination.

La première guerre mondiale va changer cela et va mettre en place les premiers services administratifs. Il faudra attendre 1930 pour qu'il dispose d'un lieu permanent, d'un budget et d'une structure administrative permanente. La Constitution de 1946 va entériner cela et l'on va pour la première fois reconnaître l'existence de ce rôle institutionnel.

Cette constitution va attribuer au Premier ministre des prérogatives exclusives : c'est lui qui expose aux parlementaires le projet gouvernement, c'est le seul membre du gouvernement qui a l'initiative des lois, c'est lui qui est chargé d'exécuter les lois, de nommer les hauts fonctionnaires, de lancer l'armée, de mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Il agit donc sur la nomination, les dépenses et la création normative.

Ce Premier ministre, fort sur le papier, va se heurter à une forte indiscipline partisane au niveau du parlement et une forte discipline au sein du gouvernement. C'est par rapport à cette expérience là que les constituants rédigent la Constitution de la cinquième République.

La cinquième République officialise le gouvernement, en le définissant pour la première fois, il détermine et conduit la politique de la nation (ce n'est donc plus le parlement qui détermine la politique de la nation).

Au sein du gouvernement, la constitution va distinguer le rôle particulier du Premier ministre, par l'article 21 qui affirme que c'est le Premier ministre qui dirige le gouvernement. Sa primauté est donc clairement énoncée.

Parmi les principales innovations de la constitution de 1958, figure l'instauration d'un Premier ministre chef du gouvernement. L'homme fort est donc le Premier ministre (c'est ce que disent les commentateurs).

La pratique Gaullienne va infléchir ce schéma. Aujourd'hui, on ne peut pas dire que l'article 21 décrit le fonctionnement actuel des institutions.

Ce qui n'a pas changé, c'est l'ampleur des prérogatives constitutionnelles du Premier ministre. Même si le président de la République, dans la réalité du fonctionnement de l'État est celui qui produit les principales impulsions politiques, le patron réel au quotidien est le Premier ministre.

## Section I : Attributions et primautés du Premier ministre au sein du gouvernement

Cette primauté peut être vue à quatre niveaux.

### A – Les relations du Premier ministre avec les ministres

La Constitution n'indique pas les moyens dont dispose le Premier ministre pour diriger ses ministres. Et elle ne donne pas le droit au Premier ministre de s'immiscer dans tel ou tel ministère. Le Premier ministre ne dispose donc pas formellement d'une autorité hiérarchique sur ses ministres.

Dans la réalité, bien entendu, cela ne se passe pas comme ça.

La prééminence du Premier ministre est déjà là dans la formation du gouvernement ; c'est lui qui propose les noms pour la formation du gouvernement. Ce pouvoir de proposition place le Premier ministre en position de supériorité par rapport aux ministres. Il peut, avec une certaine limite, empêcher la nomination d'un ministre.

Les ministres dépendent du Premier ministre pour la délimitation de leurs compétences (moyens...)

Ils en dépendent aussi pour leur maintien au gouvernement (c'est le Premier ministre qui propose au président ceux qu'il veut voir partir. En général, le président ne refuse jamais)

Le Premier ministre est aussi le chef de la majorité (= dispose du fait majoritaire.) Il y a une sorte de règle informelle, qui dit que le Premier ministre devient le chef de la majorité. Cette position lui permet de trancher, de peser dans la compétition politique. Cette position permet aussi de renforcer la stabilité gouvernementale.

Cette position de chef de la majorité est renforcée en période de cohabitation.

Le Premier ministre est donc fort car il dispose de moyens constitutionnels mais aussi de moyens politiques (il est fort politiquement.) Le Premier ministre, en raison du fait majoritaire, est capable d'exploiter les ressources que lui offre la constitution.

L'article 21 dispose qu'il est le chef de l'administration = sous réserve d'un certain nombre de textes, c'est le Premier ministre qui nomme à quasi tous les emplois des fonctionnaires.

C'est également sous son autorité qu'est préparé le budget de l'État. C'est lui qui va indiquer à chaque ministre de combien il dispose dans son ministère pour mener la politique publique. Ce qui contribue aussi à sa force est le développement de l'interministérialité. C'est lui qui va arbitrer au quotidien dans la prise de décisions au sein de l'État. En réalité, tout passe par Matignon.

Le Premier ministre publie d'ailleurs des circulaires pour l'ensemble de ses ministères. Il est sollicité par les ministères pour intervenir pour trancher certaines questions mais en réalité très souvent c'est le Premier ministre qui lui-même va intervenir.

En raison de sa fonction, il est obligé de faire remonter en première ligne toute une série de dossier.

L'article 22 de la Constitution dit que le Premier ministre ne peut pas disposer tout seul ; les ministres doivent contresigner. Cela a été institué afin de montrer que le gouvernement travaille ensemble et que le Premier ministre ne décide pas seul.

### B – Lois et règlements

Il faut distinguer l'élaboration de la loi et le pouvoir réglementaire.

S'agissant de la loi, c'est le Premier ministre, qui avec le Parlement, a le pouvoir seul du dépôt de loi (article 39). Contrairement aux autres ministres qui ne peuvent pas. C'est le Premier ministre qui décide si le projet de loi va être inscrit à l'ordre du jour du parlement. Tous les projets de loi sont donc déposés par le Premier ministre et aucun ministre n'a le droit à sa seule initiative de déposer une loi.

C'est le Premier ministre qui dispose de l'ensemble des éléments de rationalisation du parlement pendant la période de passage de la Loi.

C'est lui qui en vertu de l'article 21 est responsable de l'exécution des lois.

C'est lui qui dispose du pouvoir réglementaire : tous les actes réglementaires sont signés par le Premier ministre et contresignés par les Ministres. Cela veut dire que le Premier ministre est en mesure de coordonner l'élaboration de tous les textes normatifs importants émanant du gouvernement. Cela implique donc qu'il dispose d'une structure administrative lui permettant de faire cela. C'est donc lui qui prend les lois et les décrets.

### **C – La Responsabilité du gouvernement**

C'est le Premier ministre qui peut engager la responsabilité du gouvernement devant l'AN.

C'est lui seul qui peut le faire. Ceci, dans l'intérêt d'éviter que la responsabilité soit évoquée à tout bout de champ. Il faut au préalable une délibération du Conseil des ministres.

### **D – Des relations privilégiées avec le président de la République**

Il existe des relations particulières avec certains des ministres. Outre le fait de la personnalité des ministres, c'est aussi du fait du caractère particulier de certains ministères (ex : armée.) Si l'on appliquait la Constitution telle qu'elle est, on pourrait imaginer que le Premier ministre ignore totalement le président. Mais, bien évidemment, cela ne se passe pas comme cela, car on a des relations de forces politiques. De plus, même si le président et le Premier ministre ne se parlent pas, ils sont réunis chaque semaine. C'est le président de la République qui convoque le Conseil des ministres, c'est aussi lui qui fixe l'ordre du jour du Conseil des ministres avec l'accord du Premier ministre.

Il n'y a pas que le Conseil des ministres qui lie le président au Premier ministre. En effet, ce dernier est le seul membre qui doit être convoqué par le président en cas de volonté de dissolution ou bien d'utilisation de l'article 16. Si l'on souhaite réviser la Constitution, il faut une proposition du Premier ministre. Pour que le président ait l'initiative de la révision, il faut que le Premier ministre rédige la révision. De même, pour le référendum qui doit être proposé par le gouvernement.

Le Premier ministre contresigne tous les actes du président de la République. C'est lui qui endosse donc la responsabilité des actes du président de la République. Il pourrait donc empêcher le président de la République de prendre certains actes. Il y a donc une relation directe entre président et Premier ministre.

En vertu de l'article 21, le Premier ministre est responsable de la défense nationale. C'est à ce titre qu'il peut suppléer le président à la tête des commissions de défense. Cela signifie donc que le Premier ministre est l'interlocuteur privilégié en matière de défense pour le président. Il peut, à titre exceptionnel, suppléer le président au Conseil des ministres. Il faut pour cela une demande expresse du président et aussi que le président définisse l'ordre du jour.

Le Premier ministre est le patron du gouvernement. C'est la plupart du temps le patron de la

majorité (= patron politique.) C'est celui qui coordonne l'action du gouvernement, il en porte l'action et est l'interlocuteur privilégié du Président de la République.

En Allemagne, c'est le chancelier qui a le rôle de donner, décider, de la ligne gouvernementale à mener. Mais cette puissance du chancelier est tempérée par deux principes :

- Le principe de collégialité. En vertu de ce principe, c'est au gouvernement dans son ensemble qu'il appartient de trancher en cas de conflit entre ministres. Il y a donc un vote (et non pas un arbitrage comme en France).
- Le principe d'autonomie des ministres dans leur département ministériel. Cela signifie que le chancelier ne peut pas donner des ordres à des ministres qui auraient une politique avec laquelle il ne serait pas d'accord. Il ne dispose donc pas d'autant de pouvoir que le Premier ministre français.

## **Section II : Les outils de la coordination du travail gouvernemental**

Auprès du Premier ministre on trouve toujours :

- ce qui est lié au pilotage de l'administration.
- tout ce qui touche à la communication.

Matignon est (administrativement) très bien équipé, mais il dispose aussi de structures généralistes :

- le cabinet du Premier ministre.
- le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG)

Ainsi que des structures de coordination sectorielles :

- le Secrétariat Général de la Défense (SGDN)

### **A – Le Cabinet du Premier ministre**

Il y a des officiels et des officieux.

Il y a une enveloppe budgétaire qui permet de recruter des personnes (80 à 100 collaborateurs, sans compter les secrétaires, cuisiniers, huissiers, chauffeurs) et à côté de cela, il y a des employés qui n'apparaissent pas budgétairement ; ce sont des personnes « prêtées » par les différents ministères (des fonctionnaires.) C'est une structure invariante. Au sommet du cabinet, on a un directeur de cabinet. C'est la personne centrale du gouvernement. Il a cinq missions :

- C'est lui qui coordonne le travail interne du cabinet.
- Rôle informel d'arbitrage à la place du Premier ministre quand il ne peut pas le faire
- Il va assurer les relations avec le secrétaire général du gouvernement (l'autre structure générale)
- Il va assurer l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale.
- Il va avoir un certain nombre de fonctions confidentielles de sécurité intérieure (c'est lui qui va prononcer les écoutes téléphoniques, etc.)

Il y a un directeur adjoint de cabinet qui va s'occuper de l'arbitrage des questions d'ordre budgétaire. Le cabinet se structure ensuite en 2 niveaux :

- Premier niveau : avec un nombre restreint de chefs de files ; ils coordonnent les travaux dans des domaines particuliers avec les autres cabinets. Ils coachent l'autre niveau.

- Deuxième niveau : des conseillers techniques et des chargés de missions qui travaillent sur des dossiers précis et qui en fait sont des dossiers des autres ministères ; en définitive, ils sont détachés de ces ministères. Cela se divise en cellules : une cellule économique, une autre sociale, une diplomatique, une européenne.

Dans tous les cabinets de Premier ministre, il y a toujours un cabinet militaire, avec à sa tête un général. Il va assurer la liaison avec l'État major particulier du président de la République, avec le ministre de la défense et avec le secrétariat général de la défense. Il y a également une cellule chargée de la communication et une qui suit les relations avec le parlement. Le chef de cabinet s'occupe lui des problèmes de logistique : organisation matérielle du cabinet, des problèmes de sécurité et de toute une série de questions non publiques.

Le cabinet du Premier ministre est très important car c'est lui qui prépare les réactions, les arbitrages du Premier ministre. Il a un rôle politique extrêmement important. C'est aussi là qu'on gère l'ensemble des relations entre le gouvernement et le parlement. C'est là qu'on gère les relations entre le Premier ministre et les partis de coalition. Lorsqu'un Premier ministre change, c'est tout le cabinet qui saute.

## **B – Le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG)**

A la différence du gouvernement, ce n'est pas un organe politique. C'est un organe administratif, chargé d'assurer l'organisation et le bon fonctionnement du travail gouvernemental. Son rôle n'est pas de conseiller le Premier ministre sur l'opportunité de telle ou telle décision.

C'est une instance de régulation, de coordination. Il intervient dans 5 domaines :

\* Le domaine de la continuité de l'autorité de l'État.

C'est en quelque sorte la mémoire de l'État. Il va suivre la formation des cabinets, va préparer les décrets de nomination, c'est lui qui va informer le Premier ministre de ce qui a été fait, des dossiers en cours, etc... C'est une instance administrative permanente, composée de fonctionnaires administratifs, qui normalement ne change pas avec le changement du Premier ministre ou du président de la République.

\* Le respect de la légalité et de la constitutionnalité.

Une des tâches essentielles du SGG est de vérifier que tous les actes du gouvernement sont conformes à la légalité et à la constitutionnalité. Il joue un rôle de conseil juridique à l'égard du conseil des ministres mais aussi des autres cabinets. Le SGG va donc suivre la rédaction des textes faits par les ministères et avoir des contacts avec le Conseil d'État. De même, le SGG va essayer d'anticiper les décisions du Conseil Constitutionnel et Matignon y enverra même les membres du SGG pour défendre ses lois après coup.

\* Le fonctionnement des réunions interministérielles.

C'est lui qui convoque les gens, établit un compte rendu. Il se comporte comme un greffier de l'activité du gouvernement. Il officialise les décisions prises par le Premier ministre. Les décisions de l'État sont toujours sur du papier bleu ; bleuir une décision = on obéit (alors que quand ce n'est pas encore en bleu, il est encore temps d'en discuter.) C'est le secrétaire général du gouvernement qui bleuit, il officialise les décisions prises en Conseil des ministres. C'est lui qui va vérifier que tous les ministres ont bien signé pour pouvoir publier.

\* La procédure législative.

Pendant toute la procédure législative, ils suivent et vont réécrire.

C'est la courroie de transmission entre le parlement et le gouvernement.

\* Les services du Premier ministre sont gérés par le secrétaire général du gouvernement.

## **C – Les structures de coordination sectorielle : SGDN et SGAE**

Ce sont des mini SGG.

Le SGDN : cette structure existe car on estime que les questions de défense ne doivent pas relever des militaires mais d'abord des civils. On a un État major de la défense nationale rattaché au Premier ministre (solution au tout début de la 5ème.) Actuellement, on a une dualité dans la coordination des opérations militaires : l'État major général des armées est rattaché au ministre de la défense et il s'occupe des questions logistiques. Le secrétariat général de la défense nationale : il coordonne les opérations militaires entre l'État major de la présidence et celui du ministère de la défense. Le SGDN est assez important : 560 personnes, civiles et militaires. La direction est bicéphale : un général et un civil.

Le SGDN fait du secrétariat (organise les conseils de défense et les réunions interministérielles sur la défense).

Il s'occupe de la production d'études en matière de défense (sur les RI, les achats, etc.) Il coordonne les informations en matière de défense, fait fonctionner l'institut des hautes études de défense.

Il signe des accords bilatéraux et multilatéraux. Il règle la défense civile (réunions, cellules de crises).

Il gère aussi les communications gouvernementales en matière de défense (codage, cryptage.) Cependant, il ne gère pas les services secrets militaires.

A coté de cela, la SGAE gère aussi certains aspects de l'Europe. Désormais, la politique est axée sur l'Europe (80% des dossiers.) Il faut donc un outil de pilotage des questions européennes.

Cet outil est très ancien, il fut créé en 1948 pour gérer le plan Marshall : le SGCI (Secrétariat du Comité Général pour les Coopérations.) Cet organisme est rattaché à la présidence du conseil, qui gère des questions essentiellement économiques. Il gère des questions liées au traité CECA. Ce SGCI travaille avec le ministère des finances, de l'industrie et des affaires étrangères.

En 1957, le SGCI se développe suite à la création de la communauté européenne. De plus, en 1957, on crée la fonction de représentant permanent des États. Dès lors, le SGCI gère les relations entre les ministères français.

En 2005, De Villepin change le SGCI en SGAE pour rendre plus clair le sigle et sa fonction. Il gère les aspects de politique de la France en Europe sauf la politique étrangère européenne qui reste attaché au ministère des affaires étrangères.

On distingue deux types de compétences en Europe :

- La compétence de codécision : décision adoptée par le parlement européen et le conseil des ministres européen. Comme, par exemple, le droit sur l'environnement. Dans ce cas, les États peuvent se faire imposer des décisions.

- La compétence des décisions intergouvernementales : chaque gouvernement doit être

d'accord (ils ont tous un droit de veto.) Dans ces décisions, la politique étrangère et de défense est au cœur des débats. Là, on ne peut pas se faire imposer des décisions.

Le SGAE a six ambitions :

La coordination interministérielle. Il faut définir la position de la France sur telle ou telle question. Une fois la position de la France adoptée, les représentants de la France à Bruxelles doivent adopter cette position, cependant, ces représentants peuvent renvoyer la décision de position devant le Premier ministre en prétextant que cette position ne peut être tenue.

Il doit informer, il centralise les informations en provenance de Bruxelles.

Il est censé faciliter le contrôle parlementaire sur les questions européennes. En vertu de l'article 88-4 de la Constitution, les parlementaires ont un droit de regard sur les décisions européennes.

Il règle l'application du droit communautaire. Il veille à la bonne intégration du droit communautaire dans le droit national. L'application du droit communautaire peut engendrer des défaites électorales donc parfois on observe des refus d'applications par les élus.

Il pose une réflexion sur les décisions et les négociations européennes.

Il prépare la présidence française de l'UE.

Il place les gens dans les institutions européennes.

Le Premier ministre, dans l'article 21 de la constitution, dirige l'action du gouvernement. Dans les médias, on pense que c'est aisé. En revanche, Matignon doit gérer les rapports interministériels, ainsi que les problèmes communautaires. Le Premier ministre dirige donc l'interministérialité. Pour que ce Premier ministre devienne très puissant, il faudrait qu'il ait la direction du budget et qu'il ait le corps préfectoral.

Matignon est un lieu de coordination interministérielle et c'est le seul lieu où l'on peut diriger l'administration.

L'article 21 de la Constitution est un article qui est « vrai » par rapport à ce que disent les médias.

## **Chapitre 7 : Le président de la République : Arbitre et gouvernant**

La présidence est une institution curieuse sous la cinquième République. Dans tous les bouquins, elle fait figure d'institution particulière.

Pourquoi cette curiosité ?

D'abord, la présidence sous la cinquième République est forte. Elle est très développée dans ses pouvoirs et ses attributions. Cette puissance ne ressemble pas du tout à la puissance des régimes présidentiels (USA) car le président dans ces régimes est le chef du pouvoir exécutif. En revanche, en France, le président n'a aucune autorité sur ses ministres.

En outre, la présidence de la République française ne ressemble pas à celle des autres régimes parlementaires. En effet, le président a beaucoup de pouvoir qu'il exerce lui-même. Cela est un cas très rare. Il s'est attribué des pouvoirs dont il était démuné à l'origine. Ainsi, l'intention des constituants était d'assurer la stabilité du gouvernement (gouverner même sans majorité stable) mais les constituants se disent qu'en cas de problème, il faut que quelqu'un assure la

continuité de la politique étrangère française. Il faut quelqu'un qui puisse arbitrer de manière indépendante.

Ce président de la cinquième République peut, dans les situations de crise, assurer la continuité de l'état.

Le rôle du président a bien évolué depuis 1958.

## Section I : Un président élu par le peuple

Le président français n'est pas le seul élu au suffrage universel en Europe, mais on a le seul président qui gouverne réellement. Par conséquent, le SU n'a rien à voir avec les pouvoirs du président et l'effectivité de sa gouvernance.

### A – Historique et apprentissage

L'élection présidentielle au SUD est une innovation de la cinquième République mais ce n'est pas une nouveauté. Dans les années 1920, on pensait à une élection au collège électoral élargi (parlementaire + représentants syndicats + élus locaux.) En 1948, De Gaulle proposa que le président soit élu par un collège plus large que le parlement. Cette solution du collège électoral élargi sera retenue pour trois raisons :

De Gaulle a peur de se voir accuser de vouloir instaurer un régime plébiscitaire.

Le président de la République est aussi le président de la communauté française (colonies.)

On ne veut pas que les colonisés votent pour le président (le SUD fait donc « peur ».)

De Gaulle a peur de voir le parti communiste l'emporter à l'élection.

L'élection du président selon ce système a vu De Gaulle l'emporter et ce système ne fut appliqué qu'une seule fois en 1958. Dès 1962, on instaure le SUD qui sera utilisé uniquement en 1965.

Pourquoi en 1962 ?

On instaure le SUD car les électeurs des colonies sont moins nombreux qu'avant.

On instaure le SUD parce que la peur de la dictature disparaît.

Aussi car le PCF fait moins peur.

De plus, le président a pris de la largesse. Il cherche à s'assurer une légitimité.

Selon Carcassonne, c'est parce que le président De Gaulle était très puissant que l'on a du instaurer le SUD afin de garder une puissance pour ses successeurs.

Ce n'est pas parce que l'on décide que le président est élu au SUD que le président est puissant. Cela dépend de qui se présente à l'élection et du programme en question. L'idée est d'utiliser l'élection présidentielle pour perpétuer la tradition gaulliste du pouvoir.

Ainsi, Mitterrand, en 1969, avait un programme très similaire à De Gaulle en termes de pouvoir. Mitterrand empêche De Gaulle d'être élu au premier tour. De Gaulle doit donc faire campagne au second tour.

Désormais, pour conquérir l'Élysée, il faut une majorité derrière le candidat.

## B – Le cadre juridique de l'élection présidentielle

### 1 – La période électorale

#### La situation normale :

Le président élu arrive au terme prévu de son mandat. Cette situation est arrivée six fois depuis 1958. Dans cette situation, la détermination de la période électorale est simple. La nouvelle élection a lieu 20 jours au moins et 35 jours au plus avant la fin du mandat du président sortant. Cela permet de consulter le corps électoral avant le terme du mandat du président sortant pour éviter une vacance du président sortant et, de plus, il faut éviter une coexistence entre le président sortant et le président élu.

#### La situation exceptionnelle :

Cas où le président arrêterait ses fonctions avant la fin de son mandat (démission, vacance ou empêchement définitif.) Cette situation est arrivée 2 fois : En 1969 (démission de De Gaulle) et en 1974 avec la mort de Pompidou. Le délai est toujours de 20 à 35 jours, mais après la décision d'empêchement du conseil constitutionnel ou de la démission. Sachant que la campagne doit tenir dans les délais, la campagne officielle ne dure que 15 jours. Concernant les candidatures dans ce cas là, la Constitution prévoit une élection à 2 tours.

### 2 – Les élections

#### Pour le premier tour :

Seules des personnalités d'envergure nationale peuvent se présenter. Pour que ce principe s'applique, le système de parrainage est instauré via la Constitution. En 1962, il faut 100 signatures d'élus locaux dans 10 départements différents et les parrainages sont privés.

Ces parrainages seront inefficaces (6 candidats en 1958 et 12 en 1974.) En 1976, on va durcir la présélection.

Depuis 1976, toute personne ayant la qualité d'électeur peut se présenter à condition d'obtenir le parrainage de 500 élus locaux, les parrains doivent appartenir à 30 départements différents et on ne peut pas avoir 10% des parrains dans 1 seul département (soit 50/départements.) Le nombre de candidature n'a toujours pas décré. Ce parrainage a quand même des effets bénéfiques et il limite un peu l'accès. Depuis 1976, les parrainages sont publics. Ils doivent parvenir au conseil constitutionnel 18 jours au moins avant le premier tour du scrutin. La liste des candidats est publiée 15 jours avant le début du scrutin. De plus, la loi prévoit que chaque candidat doit déposer devant le conseil constitutionnel une déclaration chiffrée de son patrimoine.

Ci-dessus, ce sont des situations normales et tout à fait régulières.

Maintenant, si jamais un candidat tombait gravement malade juste avant le premier tour, cela pourrait priver une partie de la population de son candidat et donc fausser les élections. Que se passe-t-il ?

Si un candidat meurt ou est empêché (gravement malade), dans les 7 jours qui précèdent la clôture des parrainages (dix-huit jours avant), le conseil constitutionnel peut décider le report des élections.

Si le décès ou l'empêchement intervient après la clôture des dépôts, le conseil constitutionnel doit annuler l'élection et la reporter.

Pour le second tour :

Si aucun des candidats n'a la majorité absolue au premier tour, un second tour est organisé. Il a lieu 15 jours après le dimanche du premier tour. Il n'y reste plus que deux candidats.

Qui reste au second tour ?

Ce n'est pas forcément les deux premiers arrivés en tête. Car s'il y a un désistement d'un des deux candidats. Il peut se désister soit s'il n'a simplement plus envie de participer ou soit s'il est sûr qu'il ne sera pas élu au second tour car il a déjà eu toutes ses voix possibles au premier tour.

On avait eu aussi le cas de Bayrou, donné perdant au premier tour, qui pouvait gagner au second.

Au second tour, ce sont les candidats qui, compte tenu des retraits éventuels, ont obtenu le plus grand nombre de suffrages.

Et en cas de mort d'un des candidats ?

Le conseil constitutionnel doit annuler l'ensemble de l'élection et on recommence tout.

### **C – La campagne électorale**

Elle est de plus en plus réglementée. Trois objets sont réglementés :

– Le financement de la campagne : l'État prend à sa charge un certain nombre de finances (affichage, envoi d'une profession de foi à chacun des électeurs, diffusion de la propagande et de bulletins, etc.) Jusqu'en 1988, l'État dépensait peu pour les autres modes de campagne.

Dans les années 1990, plusieurs modifications du corps électoral. Ces modifications concernent trois points :

- Limiter les dépenses de campagne (plafond fixé par un décret de février 2007 à environ 13 millions (premier tour) et 18 millions (2ème tour)).

- Instauration d'une certaine transparence des dépenses des campagnes. Il faut établir un compte des candidats pour savoir où ils ont dépensé leur argent. Ce compte est publié au J.O. de la Commission Nationale des Comptes de Campagne et de Financement Politique.

- Institution par financement public d'une certaine égalité entre les candidats, l'État avance à tous les candidats, et pour le reste, les candidats vont emprunter et le candidat va se faire rembourser une partie de cette dépense, s'il obtient plus de 5% des suffrages exprimés, il sera remboursé de la moitié du plafond, et s'il a obtenu moins de 5%, il aura 1/20 du plafond.

– Les sondages : commission nationale des sondages (contrôle.) Depuis 2002, l'interdiction de la publication des sondages est valable uniquement pour la veille des élections.

– Les médias : rôle du CSA.

Au-dessus de tout ça, il y a une commission de contrôle de la campagne électorale que chaque candidat peut saisir en cas de difficulté.

## **Section II : Le statut du président**

Il est élu pour 5 ans, avec un mandat indéfiniment renouvelable (mais incompatible avec toute autre fonction publique ou privée).

Point important : continuité de l'État.

Il faut distinguer intérim et suppléance. La Constitution prévoit qu'en cas de vacance, un intérim est organisé. Il se produit quand le président n'est plus présent physiquement. C'est le conseil constitutionnel qui constate la vacance. L'empêchement : constatation que le président n'est plus en État d'assurer son mandat.

C'est le gouvernement qui saisit le conseil constitutionnel pour qu'il constate l'empêchement.

Un peu délicat pour le premier ministre.

Intérim confié au président du Sénat.

A pour principale fonction d'organiser les nouvelles élections. Si président du sénat ne peut pas, intérim assuré par le gouvernement de façon collégiale.

Pouvoirs du président par intérim : ne peut dissoudre l'assemblée nationale, ni référendum, ni révision constitutionnelle.

Mais peut quand même utiliser l'article 16 (il a tous les pouvoirs).

Mécanisme a joué suite à la démission de Charles De Gaulle en 69 et mort de Pompidou.

Pour la suppléance : il se peut que président soit indisponible : peut avoir la grippe. Peut être à l'étranger, dans un avion.

Statut juridique, judiciaire du président de la République :

Jusqu'en 2007, l'article 68 de la Constitution disait que le président de la République n'était pas responsable de ses actes dans l'exercice de ses fonctions.

Ne pouvait être poursuivi que pour haute trahison : sorte de crime politique.

Le président était jugé par la haute cour de justice (formée par des parlementaires).

Pour les actes détachables de la fonction ou antérieurs à la fonction : on considérait le président comme un justiciable ordinaire.

1999 : conseil constitutionnel : le président n'est pas pénalement responsable pour activités dans l'exercice de ses fonctions. De surcroît pour tous les autres actes, président devait être jugé par haute cour de justice -> privilège de juridiction.

On ne pouvait donc pas mettre en accusation le président dans les faits car il faut un vote de mise en accusation.

Cour de cassation en 2001 (Arrêt Brésacher) : dit que le conseil constitutionnel a eu tort.

Alors invention d'un autre principe du conseil constitutionnel : inviolabilité temporaire pendant la durée du mandat. Après mandat pourra être poursuivi.

C'est ce principe qui est inscrit dans la constitution en 2007 :

Désormais, le président ne peut faire l'objet d'une accusation pendant sa fonction, quel que soit le crime ou le délit. Président in justiciable pendant son mandat.

Pour pallier à ça, on a mis en place une instance politique qui peut prononcer la destitution du président en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de ses fonctions (nouvel article 68.) C'est la Haute Cour. Procédure de destitution politique.

Aux États-Unis les agissements du président peuvent être jugés devant un tribunal ordinaire.

### **Section III : Les pouvoirs du président de la République**

#### **A – Pouvoirs propres et pouvoirs partagés**

La Constitution attribue au président des pouvoirs qui peuvent être exercés sans contreseing ministériel.

Innovation importante.

Normalement, dans régime parlementaire : président irresponsable.

Chacun des actes du président était contresigné par le Premier ministre avant.

Il a des pouvoirs propres maintenant.

Fait pour donner un rôle particulier au président.

Les pouvoirs propres sont définis à l'article 19 de la constitution.

Certains actes où c'est complètement libre : nomination du Premier ministre et membres du conseil constitutionnel et saisine du conseil constitutionnel, et message au parlement.

Aussi, actes dispensés de contre-seing mais conditionnés : procédure, besoin de consulter.

Article 16 et procédure, dissolution et référendum législatif.

Tous les autres pouvoirs sont des attributions partagées pour lesquelles le contreseing est nécessaire.

Droit de message du président devant le parlement : droit de faire lire message aux députés.

Pas important.

L'article 16 de la Constitution donne au président le droit d'établir temporairement une « dictature » de salut public. Procédure utilisée une seule fois.

Compétences conditionnées : dissolution : le président doit convoquer ministres, président de l'assemblée et du sénat pour demander leur avis. Condition formelle.

Mais parfois, pas formel : le président ne peut agir seul : il ne peut faire referendum si pas proposé par parlement ou gouvernement.

Le président n'a pas le monopole de tous ses pouvoirs propres : pas le seul à pouvoir saisir le conseil constitutionnel.

Il y a aussi des pouvoirs avec contreseing : droit de grâce : n'appartient qu'au président mais nécessite contreseing du premier ministre et garde des sceaux.

La décision d'engager une révision de la constitution et le choix de la procédure nécessitent contreseing.

Distinction entre pouvoir propre et partagé ne permet pas de rendre compte de l'ambiguïté de la constitution ni de la réalité des pouvoirs du président.

## **B – Les pouvoirs d'arbitrage du président de la République**

En tant qu'arbitre, le président possède 2 types de pouvoirs : possède une faculté d'intervention, et possède le pouvoir de solliciter un autre pouvoir.

1) Un pouvoir d'intervention dans le fonctionnement des autres pouvoirs

Nomination des ministres, dissolution, présidence du conseil des ministres.

Le gouvernement dépend du parlement : ne peut gouverner que si confiance de l'assemblée nationale.

Mais président en tant qu'arbitre joue un rôle essentiel dans la formation du gouvernement : pouvoir discrétionnaire de nommer premier ministre.

Discrétionnaire : n'a besoin de suivre aucune procédure.

La nouvelle République conçue pour fonctionner sans majorité : rôle du président de la république est de nommer celui qui est susceptible de recueillir une majorité quand il n'y en a pas.

Le décret de nomination des ministres est contresigné par premier ministre.

C'est le président de la république quand fait majoritaire qui décide d'un remaniement ministériel ou de changer un ministre.

Dissolution de l'assemblée nationale : pouvoir d'arbitrage classique : quand conflit entre gouvernement et assemblée : un personne au dessus décide de renvoyer devant les électeurs.

Pouvoir présidentiel est discrétionnaire. Sous la 5e république dissolution est un pouvoir propre qui peut s'exercer au terme d'une consultation.

3 restrictions : pas de dissolution pendant application de l'art 16C, pas de dissolution pour bénéfice du président, pas plus d'une dissolution par an.

Dissolution a changé de sens : première dissolution date de 1962 : dissolution classique : après motion de censure, dissolution : pour trancher conflit.

1968 : situation de crise, mai juin 68.

Comme cela dégénère : décide de recentrer le débat politique.

Tout change à la suite d'une non-dissolution.

Valéry Giscard d'Estaing élu de justesse en 74 décide de ne pas dissoudre l'assemblée nationale car a peur de ne pas disposer d'une majorité.

Assemblée nationale élue en 73 majoritairement gaulliste. Valéry Giscard d'Estaing a dépassé un candidat gaulliste.

On prend Chirac comme Premier ministre.

76, Chirac est remplacé Raymond Barre. Chirac a démissionné.

Il va se battre pour gouverner.

Conclusion : si le président ne fait pas dissolution pour avoir majorité favorable, ne peut gouverner.

Il faut que le fait majoritaire soit fait par élection présidentielle. Il faut que les législatives découlent des présidentielles.

C'est ce que fait Mitterrand. Mais n'avait pas vraiment le choix.

Chirac ne dissout pas car majorité de droite. Il dissout en 97, mais c'est trop tard : majorité de gauche, cohabitation.

La dissolution était le moyen de résoudre les conflits et devient le moyen d'avoir la majorité à la chambre.

La dissolution permet d'essayer d'avoir une majorité qui le soutient directement.

C'est un pouvoir d'arbitrage partisan.

Maintenant que législatives après les présidentielles, on peut imaginer que va changer de but : pour résoudre les conflits.

## 2) Le pouvoir de solliciter un autre pouvoir

Le président peut solliciter le parlement : en matière législative, le président a des pouvoirs très limités : ne peut proposer de projet de loi. Sauf si fait passer par ses ministres.

Mais a des pouvoirs d'arbitrage : droit de message au parlement (pratiquement pas utilisé).

Sarkozy veut que le président puisse se rendre en personne à l'assemblée nationale.

Art 10 de la constitution : lorsque loi est adoptée, le président dispose de 15 jours pour promulguer.

Dans ce délai, peut demander une nouvelle délibération de la loi au parlement.

Sorte de droit de veto. Permet au président de tenir compte des remarques du conseil constitutionnel et de demander que la loi soit modifiée.

Permet aussi de sortir d'une crise. Peu utilisé mais utile.

Procédure de révision de la constitution.

Augmentation récente du nombre de révisions constitutionnelles : France impliquée dans ordre international et union européenne, donc doit modifier sa constitution quand nouveau traité. Et évolution de la vie politique.

De plus en plus de révision.

Article 89 : l'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président (sur proposition du Premier ministre) et au parlement.

Dans la réalité, les seules révisions qui ont abouties sont d'initiative présidentielle.

Projet de loi doit être voté par les deux assemblées en terme identique (impossibilité pour gauche de réviser constitution car Sénat à droite). Ensuite deux possibilités :

Quand texte voté, soumis au referendum. Voie normale.

Procédure allégée : le parlement se réunit en congrès pour voter : majorité de 3/5e des suffrages exprimés.

C'est le président de la République qui décide de la procédure.

Choix ne s'applique qu'aux projets de révision (quand proposition de loi doit aller devant le peuple).

Pouvoir très important car choix politique essentiel. Le referendum est toujours un peu délicat. Referendum pour révision constitutionnel utilisé qu'une seule fois : en 2000 pour le quinquennat : 73% des suffrages exprimés. Mais 70% d'abstention.

Le président de la République peut aussi enterrer la révision constitutionnelle.

Le président en tant qu'arbitre peut solliciter le parlement (adresses d'un message, intervenir dans la procédure de révision constitutionnelle.) Il peut contourner le parlement avec le référendum qui permet au peuple de légiférer.

Il existe plusieurs types de référendum dans la constitution : celui de l'article 89, des référendums consultatifs (article 53 de la Constitution concernant la population d'une partie du territoire sur une question la concernant (indépendance)).

Il y a aussi deux types de référendum prévu par l'article 72-1 (politique territoriale) :

Permet aux collectivités territoriales de faire un référendum sur une question la concernant. Cela reste un référendum consultatif.

Permet aux collectivités territoriales étendues (un peu comme le grand Paris) de faire un référendum pour vérifier l'adhésion de la population à ce projet.

Dans ces deux cas-là, le président n'intervient pas.

L'article 88-5 est un référendum organisé avec le but de consulter le peuple sur une loi qui ratifiera un traité sur l'adhésion d'un nouvel état à l'UE (voir adhésion de la Turquie).

Il y a aussi le référendum législatif prévu à l'article 11 de la Constitution. C'est ce référendum la qui permet au président de contourner le parlement pour faire adopter une loi par le peuple. Cet article 11 définit qui a l'initiative du référendum et sur quoi il porte.

L'initiative du référendum appartient au président de la république sur proposition du 1er ministre ou sur proposition des deux chambres parlementaires. Dans la pratique les chambres n'ont jamais proposé ce référendum. C'est donc toujours le gouvernement qui propose au président, bien que cette proposition soit hypocrite (le président demande au premier ministre de lui faire une proposition). C'est rare qu'il y ait des référendums en période de cohabitation.

Quand c'est le Premier ministre qui propose au président, le gouvernement doit organiser un débat parlementaire avant ce référendum. Cela permet de ne pas déposséder le parlement.

L'objet du référendum : L'article 11 définit trois terrains : référendum portant sur les projets de lois portant sur l'organisation des pouvoirs publics. Référendum sur les politiques relatives à la politique économique et sociale. Référendum sur la ratification à un traité international qui, sans être inconstitutionnel, aurait des effets sur les institutions. Cependant ces objets sont un peu flous : services publics? Lois sociales?

Peut-on réviser la constitution avec cet article ???

L'avantage de cet article est qu'on peut « zapper » l'étape parlementaire devant le sénat (par rapport à l'article 89)

Le peuple peut se dire que le peuple est en droit de décider à la place du parlement. De Gaulle l'a utilisé 2 fois car le sénat était contre lui.

Depuis De Gaulle, plus personne n'a utilisé cet article. Mais depuis, tous les politiques se demandent si l'on pourrait de nouveau l'utiliser. Que doit-on en penser? Sachant que les français avaient dit oui.

Les constitutionalistes sont quasi unanimes : sauf un seul (quasi inconnu) : on ne peut pas réviser la Constitution sur la base de l'article 11.

Pourquoi ?

Tout d'abord car au niveau formel il y a un titre 15 « de la révision » et un seul article le 89. Par conséquent seul celui ci était prévu. Il y a aussi une différence entre une constitution et une loi et en conséquence il faut une procédure plus contraignante pour modifier la Constitution. Car si on peut réviser la loi ou la Constitution de la même manière il y a un souci. L'article 89 est plus strict.

Ainsi depuis l'échec de 1969, l'usage de l'article 11 est inconstitutionnel pour réviser la Constitution. Très souvent on sort un entretien qu'avait donné Mitterrand à Pouvoirs : celui ci avait dit que les Français ayant votés à chaque fois quand De Gaulle avait utilisé l'article 11 on peut considérer que cet article pourrait être utilisé.

Si on s'en tient à cette interprétation, la gauche ne pourrait jamais réviser la Constitution (sénat toujours de droite).

On peut utiliser l'article 11 dans certaines conditions (afin que la gauche puisse le faire) : Écrire très clairement dans le programme électoral ce qu'elle allait réviser dans la constitution. D'en faire l'élément central de la campagne législative. En faisant un référendum sur le fondement de l'article 11 en demandant une violation temporaire de l'article 89 pour réviser.

Problème d'interprétation de l'article 11 :

Le problème vient aussi de savoir à quoi sert cet article 11. L'article 11 est un moyen donné au président pour faire arbitrer le peuple dans un blocage entre parlementaires. Cependant, De Gaulle utilise l'article 11 pour un prétexte. Il a utilisé l'article 11 pour chercher un soutien populaire à sa propre politique.

Les cinq référendums que va faire De Gaulle seront toujours des demandes de soutien.

Ses successeurs tenteront de calquer.

Pompidou élu en 1969 organise en 1972 un référendum portant sur l'élargissement des pays membres de la Communauté Européenne. C'est un succès (68% de oui) mais c'est un échec politique (48% d'abstention).

En 1974, VGE ne trouvera jamais son bon sujet de référendum et est battu par Mitterrand.

Mitterrand tentera de modifier l'article 11 via le 89 pour élargir le champ d'application aux libertés politiques. Forcément le sénat refuse (car article 89).

Dans son second septennat, Mitterrand est confronté au problème calédonien. Rocard signe avec les hommes politiques de nouvelle Calédonie des accords visant à leur donner une autonomie croissante. Cependant ces hommes politiques calédoniens demandent qu'il y ait un référendum. Mitterrand organise donc ce référendum en 1988 et organise aussi un référendum en 1992 sur Maastricht. Ce sont des bons référendums mais cela pointe des problèmes : sur le référendum sur la Calédonie : tout le monde s'en fout. Et Concernant Maastricht, il y a un grand débat et une très forte participation des opposants.

Le référendum, soit cela fonctionne de façon plébiscitaire et c'est problématique. Et soit cela s'utilise de façon non plébiscitaire et là cela n'a pas trop d'intérêt. C'est une arme difficile à utiliser et ceux qui ont tenté de l'utiliser sont passés relativement près de l'échec (sauf Chirac).

Le président peut saisir le conseil constitutionnel avant la ratification d'un traité ou la promulgation d'une loi.

Le CC est lié au président de la République. C'est un auxiliaire du président dans sa mission de protection de la Constitution. En pratique le président utilise peu l'article 61. Le président utilise peu le Conseil Constitutionnel car avec le fait majoritaire.

Le président le saisi surtout dans les cas des traités internationaux. De plus la saisie parlementaire n'a plus été utilisée depuis 1992. Il y a une tradition que ce soit le président qui saisisse avant la ratification du traité.

### **C – Les pouvoirs de gouvernement du président de la République**

Il y a trois types de pouvoirs de gouvernement : il dispose d'une compétence générale dans l'exécutif, il dispose d'une compétence spéciale dans la défense et les armées.

#### 1) Une compétence générale dans le fonctionnement de l'exécutif

Elle est liée à l'article 9 de la Constitution : le président de la République préside le conseil des ministres. Sous la cinquième République ce n'est plus une prérogative protocolaire.

Cette présidence lui permet d'être informé de ce qui se passe dans son gouvernement.

Mitterrand en 1986 y allait et dirigeait vraiment d'une main de fer (il critique en fait) avec la cohabitation. Il a une capacité de nuisance mais elle est limitée.

En période de concordance de majorité : cela permet au président de contrôler la machine. Il nomme les gens, il émet ses avis. En période de cohabitation : il écoute et critique.

L'article 13-1 (signe les décrets vus en conseil des ministres) : permet au président de plus ou moins contrôler le pouvoir du premier ministre.

Cependant n'importe quel décret peut être délibéré en conseil des ministres (ceux de l'article 13 ou ceux de l'article 21.) En règle générale, le président signe 5% des décrets MAIS il décide lesquels il signe. De plus le président à un peu le droit de veto (refus de signer un décret délibéré en conseil des ministres : cela n'est jamais arrivé).

Concernant le pouvoir de nomination en conseil des ministres : Le président peut nommer comme il veut. Mais il y a d'autres fonctionnaires qui sont nommés en conseil des ministres.

Par exemple en 1985, Mitterrand a pris un décret en conseil des ministres qui allongeait la liste des nominations possibles en conseil des ministres.

Le président peut donc par décret en rajouter autant qu'il veut. Dans la pratique il nomme qui il veut, soit il deale avec son Premier ministre.

## 2) Une compétence particulière en matière de défense et de relations internationales

En matière de relations internationales :

C'est un peu le « domaine réservé » du président. Cette expression très importante (Chaban-Delmas, président de l'Assemblée Nationale en 1959.) Si l'on veut parler en termes juridiques : cela ne veut rien dire (puisque contreseing etc.) Politiquement cela n'a toujours pas de sens. Cette expression a tout de même du sens (voir les mémoires de Balladur.) Il n'y a pas de domaine réservé mais certaines dispositions de la constitution placent le président dans une situation favorable dans certains domaines. L'article 52 de la Constitution dit que le président négocie et ratifie les traités et même si ce n'est pas lui il doit être informé en continu.

La Constitution place le président dans une situation particulière dans le domaine de la politique étrangère. Dans la pratique est de facto le chef de la politique étrangère, le chef de la diplomatie européenne.

Dans la pratique cette primauté n'est pas absolue. Le président pour mener sa politique étrangère doit passer par le Quai d'Orsay, par Matignon, par le ministère des affaires européennes. De plus, le président ne négocie pas les traités, il arrive sur la fin et il signe. En période de cohabitation il perd toute autonomie puisqu'il doit avoir l'accord du 1er ministre.

En matière de défense :

Il nomme les hauts généraux, il participe aux réunions, il peut donner directement des ordres à l'armée, il peut engager des troupes françaises à l'étranger, il est titulaire d'un pouvoir d'engagement de l'arme nucléaire (ce pouvoir est écrit sur un décret d'une phrase...) Cependant ses pouvoirs sont en théories contrôlés (via contre-seing.) L'article 35 de la Constitution empêche de faire la guerre sans accord du parlement. On peut envoyer pleins de personne sans cet accord SI on ne déclare pas la guerre (vive les arguments de droits...)

## 3) Pouvoirs exceptionnels en crise

Article 16. Plus utilisé normalement.

Il y a une distinction entre pouvoirs gouvernants et pouvoirs d'arbitrage. Cette distinction de forme ne tient pas du fait majoritaire. Le président est donc un gouverneur réel la plupart du temps (en cas de concordance des pouvoirs.) Il a moins de pouvoirs en cohabitation (cela respecte mieux la Constitution).

L'Élysée n'est pas dans la pratique une tour de contrôle de l'activité gouvernementale. Tout est à Matignon (SGG, SGAE) ou dans certains ministères. L'Élysée administrativement ne peut pas gouverner. C'est environ 1300 personnes (tout service confondus : cuisiniers, militaires fonctionnaires etc.) dont 147 fonctionnaires de rang A. Cela est trop peu.

## **Chapitre 8 : La responsabilité politique des gouvernants**

La responsabilité politique peut prendre différentes formes d'organisation :

Obligation d'explication du gouvernant devant l'assemblée parlementaire etc. Pour que cela ait un sens, il faut qu'elle puisse éventuellement déboucher sur la censure du gouvernement, l'obligation de démissionner lorsque la confiance est refusée.

Le problème des constituants en 1958 était ainsi de savoir comment aboutir à une stabilité du gouvernement en l'absence de majorité, c'est pourquoi ils ont tenté de limiter la possibilité pour le Parlement de renverser le gouvernement. Il y a donc un déséquilibre entre le Parlement et le Gouvernement. Ce déséquilibre va s'accroître avec l'apparition du fait majoritaire, le gouvernement bénéficiant alors d'une majorité stable, cohérente et durable. Les mécanismes de responsabilité vont alors perdre tout leur sens. De plus, cela fait apparaître le président de la République dans les relations entre le parlement et le gouvernement. Son intervention va avoir pour conséquence la désunion entre Parlement et Gouvernement en matière de responsabilité.

### **Section I : La double responsabilité politique du Premier ministre et du gouvernement**

#### **A – Une responsabilité collective du gouvernement devant l'Assemblée Nationale**

Sous la cinquième République cela est codifié aux articles 49 et 50 et peut être engagée de trois manières :

- Initiative du Premier ministre. C'est la question de confiance (article 49-1)
- Initiative des parlementaires. Motion de censure (article 49-2)
- Initiative combinée des deux à l'occasion de l'examen d'une loi (article 49-3)

#### 1 – La question de confiance de l'article 49-1

Seul le Premier ministre peut engager la responsabilité du gouvernement. Elle nécessite une consultation préalable en conseil des ministres. Le Premier ministre pose alors la question de confiance sur le sujet souhaité, sans exigences de forme autres que la délibération préalable en conseil des ministres.

Il faut noter qu'il n'y est pas obligé dans la mesure où le gouvernement est formé dès sa désignation par le président de la République, il n'y a pas besoin d'habilitation préalable du

gouvernement par le Parlement.

Le mode de calcul de la majorité apparaissant à l'article 49-1 lui est favorable, la confiance ne nécessitant que la majorité des suffrages exprimés. En dehors des périodes de cohabitation, les premiers ministres ne se sont jamais sentis obligés d'engager leur responsabilité devant l'Assemblée Nationale. Cependant, dans la pratique ils le font quelques mois après avoir été nommé.

Cela représente plus une « obligation de courtoisie », ne visant qu'à montrer l'existence de la majorité à la chambre. Parfois cela est autorisé pour contraindre sa propre majorité qui pourrait être « turbulente », pour rappeler à l'opinion publique que l'on est bien le chef de la majorité (Chaban-Delmas en 1972).

## 2 – La motion de censure de l'article 49-2

La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement sur l'initiative des députés fait l'objet d'un encadrement strict. Elle doit être signée par 1/10ème des députés (58), ce qui interdit aux petits groupes parlementaires de déposer une motion de censure.

En outre, afin de limiter les motions de censure à répétition, il est prévu qu'un même député ne peut signer plus de trois motions au cours d'une session ordinaire et une motion au cours d'une session extraordinaire.

Il est impossible de procéder au vote avant d'avoir respecté un délai de 48h après le dépôt de ladite motion, notamment pour éviter les échauffements dus à l'émotion. Cela permet aussi au gouvernement de consulter ses députés pour tenter d'infléchir les positions de certains députés, notamment lorsque le gouvernement dispose d'une majorité fragile (comme la majorité plurielle sous Jospin.) Il va alors négocier l'abstention, cela dans la mesure où le mode de calcul de la majorité est ici particulier : seuls vont être comptés, les votes explicitement pour la motion de censure ; la majorité est alors comptée sur les votes exprimés, les abstentions valant vote contre la motion.

Aucune motion de censure n'a abouti, à l'exception de celle de 1962 à l'encontre de Pompidou. Il faut cependant noter qu'à la suite de cela De Gaulle a dissous l'assemblée afin d'empêcher la démission de Georges Pompidou. C'est un mécanisme qui permet au gouvernement de se maintenir même s'il dispose d'une majorité relative à l'Assemblée Nationale, la majorité absolue étant requise. Aujourd'hui cela n'a donc presque aucun intérêt autre que pour de la publicité.

## 3 – L'engagement de la responsabilité politique du gouvernement sur le vote d'un texte de l'article 49-3

Les constituants voulaient donc permettre au gouvernement de gouverner (faire des lois notamment.) Cela devait pouvoir se faire, même en absence de majorité absolue.

Cet article combine les procédures des articles 49-1 et 49-3.

Il s'agit de permettre au gouvernement de faire adopter ses projets de loi, même s'il ne dispose pas d'une majorité.

Le Premier ministre, à tout moment de la procédure législative, peut engager la responsabilité du gouvernement sur tout ou partie d'un texte. Si dans les 24h qui suivent l'opposition n'a pas déposé une motion de censure (une fois sur deux depuis 1958), le vote des députés est considéré comme acquis. S'il ne se trouve pas un dixième des députés pour protester en déposant une motion de censure c'est que l'opposition est trop faible ou que la majorité est

trop forte.

Si une motion de censure est déposée, elle ne peut être adoptée que dans les conditions de l'article 49-2. Si elle n'est pas adoptée (ce qui a toujours été le cas), alors la loi est considérée comme adoptée. Si la motion de censure était adoptée, le Premier ministre devrait présenter la démission de son gouvernement.

Cela permet de faire adopter une loi sans prendre le risque que des voix discordantes puissent réellement l'empêcher. Cela permet aussi au gouvernement d'empêcher que sa majorité ne modifie par amendement le projet de loi original.

L'un des projets actuels est de limiter le recours à cet article à l'élaboration du projet de loi de finance. En effet, il semble aujourd'hui excessif d'y recourir.

## **B – La responsabilité du Premier ministre devant le Président de la République**

Cela n'apparaît pas dans la Constitution.

Dans un régime parlementaire « normal », un Premier ministre quitte ses fonctions dans deux circonstances : lorsqu'il perd aux législatives, et s'il a été censuré par le Parlement. Cela se fait aussi parfois quand le parti majoritaire décide de le remplacer (Blair > Brown).

Depuis 1962 s'est instaurée une sorte de convention constitutionnelle selon laquelle le Président dispose d'un certain droit de révocation du gouvernement et des ministres pris individuellement. Sous la cinquième République, tous les premiers ministres qui ont quitté leurs fonctions en dehors d'une période d'élection, ont présenté leur démission en étant contraints.

C'est ainsi le cas de Chaban-Delmas, contraint de démissionner deux mois après avoir obtenu la confiance de l'Assemblée Nationale.

La « double responsabilité » du Premier ministre est, elle aussi, issue d'une convention constitutionnelle. Ainsi est-il responsable devant le Parlement (devenue virtuelle en raison du fait majoritaire) et devant le président. En transférant de facto la responsabilité devant le président, qui ne peut endosser la responsabilité du gouvernement, se pose la question de savoir qui endosse réellement la responsabilité. En ce qui concerne le Premier ministre on peut supposer qu'il n'est en définitive responsable devant personne...

## **Section II : Le président de la République est-il politiquement responsable ?**

Le président, dans les textes, n'est responsable que dans l'éventualité de « manquements à ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat. » Le président de la République est irresponsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions. Dans certains cas sa responsabilité peut être engagée en fait ou en droit. Les commentateurs voient alors trois cas de figure :

Le président de la République peut engager sa responsabilité devant le peuple par recours au référendum. De Gaulle l'a fait deux fois (62 sur le SUD et 69 sur la réforme du sénat et de la régionalisation.) Cependant, depuis lui, aucun président n'a pris ce type de risque. Ceci est un usage apparenté à un plébiscite, or la démocratie ce n'est pas le plébiscite.

\* Le président de la République peut mettre en jeu son mandat lors d'élections législatives intervenant durant son mandat, ce qui arrivait automatiquement avant la réforme d'octobre 2000 (quinquennat + inversion du calendrier électoral).

Il y a alors deux cas :

- Élections législatives qui arrivent en temps normal : le président de la République n'est pas tenu de démissionner si une majorité hostile est élue.

Mitterrand perdit ainsi les élections législatives, mais il choisit de rester en place, invoquant son devoir de défense de la « continuité de l'État. »

- Dissolution : S'il dissout, c'est qui souhaite une majorité. Il devra donc démissionner si jamais il n'a pas de majorité... Chirac ne démissionna pas en 1997.

\* Le président de la République peut engager sa responsabilité lorsqu'il est candidat à sa propre succession. Cependant, on voit tout de suite que la compétition politique ne vise pas à juger le mandat passé mais les programmes présentés.

Par exemple si 70% de personnes ont voté pour Jacques Chirac en 2002 ce n'est pas pour le parfait de son mandat...La nouvelle candidature n'est donc pas un mécanisme de responsabilité.

Le président de la République est donc politiquement irresponsable, et il ne peut être responsable politiquement en l'état.

En effet, un premier ministre peut être renversé puisqu'il est issu du Parlement, et par conséquent il émane de cette majorité. Un président est élu sur un programme par les citoyens.

Il a donc la même légitimité que l'Assemblée Nationale, il est donc impensable que l'Assemblée Nationale puisse mettre en jeu la responsabilité du président.

Quelles sont alors les solutions ?

La solution retenue jusqu'ici est de ne rien faire. On pourrait décider de redonner le pouvoir législatif au Parlement, et on suspend le mode de dissolution (régime présidentiel). On enlève tous les pouvoirs gouvernant du président (comme dans tous les régimes européens), mais à quoi sert alors le président ? On suspend l'élection du président au SUD.

## **Troisième partie : Le pouvoir législatif**

Tous les parlements ont des activités normatives (loi) et de contrôle de l'activité du gouvernement, ne se limitant pas à la censure. Ils contrôlent de plus en plus l'exécutif...sauf en France !

### **Chapitre 9 : Le parlement**

La première caractéristique du Parlement est qu'il est bicaméral.

#### **Section I : Un bicaméralisme inégalitaire**

Le sénat assure la représentation des collectivités territoriales ainsi que celle des français établis hors de France. L'Assemblée Nationale est élue au SUD tandis que le Sénat est élu au SU indirect. Ce bicaméralisme s'inscrit très bien dans les États fédéraux. La France est

unitaire décentralisée (article 1.) Le Sénat ne correspond pas en France à une organisation fédérale. Le Sénat en 1946 se borne à donner des avis et il ne peut pas renverser le gouvernement. Il participe à l'élection du président.

La constitution de la cinquième République autorisera le gouvernement à déposer des projets de lois devant le Sénat. Il s'agit aussi d'une restauration du sénat. Cela reste un bicaméralisme inégalitaire en ce sens que l'Assemblée Nationale a le dernier mot. Depuis la réforme de 2003, les sénateurs sont élus pour un mandat de six ans au lieu de neuf.

Le Sénat est une chambre conservatrice. Cela a suscité une série de critiques du Sénat. Jospin parla à son encontre « d'anomalie démocratique. » En 2003, les sénateurs se sont auto-réformés : 6 ans au lieu de 9, renouvellement par moitié tous les trois ans, etc.

Il faut ralentir les démarches pour réformer. Il faut prendre son temps. Le bicaméralisme permet d'accélérer les choses. Il faut avoir deux chambres différentes de plusieurs manières, afin de trouver un éclairage différent selon la chambre.

Il faudrait par exemple instaurer la proportionnelle intégrale au Sénat afin d'en faire une chambre plus démocratique.

Le sénat peut être un problème en matière de révision constitutionnelle. En effet, il détient une sorte de veto en la matière. Il peut donc bloquer le gouvernement dans ce cas. Tandis qu'en ce qui concerne la loi, il ne peut ralentir indéfiniment le vote de la loi dans la mesure où le gouvernement peut recourir à l'article 45 de la constitution pour donner le dernier mot à l'Assemblée nationale. La majorité à l'Assemblée Nationale l'emporte toujours sur la majorité au sénat (c'est pourquoi la gauche n'était pas totalement bloquée durant les septennats de Mitterrand.) Le sénat a un pouvoir identique à celui de l'Assemblée Nationale dans la procédure de mise en accusation du Président de la République devant la Haute Cour.

## Section II : Le statut des parlementaires

### A – Le mandat parlementaire

Il y a une idée selon laquelle les parlementaires sont les représentants dans la nation et non pas les mandataires des électeurs. Ainsi, l'article 27 dispose que « tout mandat impératif est nul ».

Le fait majoritaire suppose une disciplinarisation des élus, ils ne sont pas indépendants réellement.

Cette fiction de l'indépendance des élus sous-entend que le vote des parlementaires est personnel... Il y a un mandat général, cela veut dire que chacun représente la nation dans son ensemble, et non pas la circonscription dans laquelle il a été élu...

Cela suppose qu'il est irrévocable. Il n'existe pas de procédure de « recall », c'est-à-dire permettant d'abrégé le mandat d'un élu avant le terme de son mandat (ce qui a permis l'élection de Schwarzenegger en Californie).

Pour les députés le mandat prend fin aux termes de la législature, ou au moment de la dissolution. En ce qui concerne le sénat, assemblée permanente, le mandat commence à l'ouverture de la session ordinaire.

Il peut arriver qu'un parlementaire soit déchu en cours de mandat lorsqu'il fait l'objet d'une condamnation pénale le privant de ses droits électoraux.

Leur vote est personnel, ce qui apparaît à l'article 27 al. 2 de la constitution.

L'un des problèmes sur la présence (ou plutôt l'absence) des députés en séance, est que certains d'entre eux cumulent les mandats. Ceux de la majorité savent que la loi sera votée, donc ils se foutent des débats, ils voteront de toute façon comme le gouvernement le demandera.

Dans l'opposition on se fout de ta voix, donc le débat n'est pas très intéressant... Les gens s'ennuient !

Le vote n'est en réalité pas vraiment personnel, car très influencé par le parti dans lequel le député est.

L'indépendance présumée du parlementaire a une dernière conséquence : il touche une indemnité.

Ils ont un salaire net, sur lequel ils payent des impôts, ils ont une série d'indemnités (car il faut entretenir la permanence, la voiture pour les déplacements etc.) et la possibilité de recruter des collaborateurs parlementaires (trois.) Ils disposent de l'accès gratuit à la SNCF, d'un forfait téléphonique, etc.

Ce mandat parlementaire a toujours connu des restrictions.

## **B – Les restrictions à l'exercice du mandat parlementaire**

Les incompatibilités :

Une loi organique définit une liste d'activités que ne peut exercer le parlementaire car elles risqueraient de le mettre en situation de subordination ou en situation de conflits d'intérêts.

Fonctions publiques nominatives : l'incompatibilité est la règle.

Elles ne procèdent pas de l'élection, le parlementaire ne peut pas exercer cela (administration, française ou étrangère etc.) On ne peut être député et membre du CSM, du gouvernement etc.

Une récente jurisprudence du Conseil constitutionnel a interdit l'exercice du professorat associé à sciences po.

Un fonctionnaire qui est élu doit être mis en détachement afin de se libérer du lien de subordination hiérarchique. Les fonctionnaires, lorsqu'ils sont mis en position de détachement comme cela, sont néanmoins assurés de récupérer leur poste ensuite, et continuent d'être comptabilisés dans l'avancement de leur carrière.

Cette incompatibilité vaut aussi pour les fonctions exercées à la discrétion du gouvernement : postes à la tête d'entreprises nationales etc.

Deux exceptions :

Professeurs d'université et ministres des cultes dans les institutions qui sont sous le régime du concordat. Ils peuvent continuer leurs deux activités. L'idée est que les professeurs d'université ont une indépendance constitutionnellement protégée. Il en va de même, donc, pour les curés etc.

Il s'agit du cumul avec des activités privées. Il est possible de cumuler son mandat avec toutes les activités privées.

Un certain nombre d'activités énumérées est incompatible avec un mandat parlementaire :

Direction d'une entreprise qui aurait pour objet de faire appel à l'épargne, qui aurait pour objet de prodiguer des travaux, qui exerceraient des activités immobilières etc.

Le conseil constitutionnel a une vision très libérale : ainsi Dassault n'a pas été considéré comme rentrant dans cette catégorie (alors que son entreprise fournit les avions de guerre de l'État), car il n'est que le principal actionnaire. Un avocat ne peut être député ou sénateur car il ne peut plaider devant certaines cours etc.

Ce régime des incompatibilités est problématique. Tout d'abord le cumul des activités est problématique. Si l'on conteste le cumul des mandats pourquoi ne pas contester le cumul des activités ? Cela entraîne une double paye etc. Se pose la question de la fin de mandat ? Les fonctionnaires réintègrent leur emploi, ils ne prennent pas de risques. Un médecin qui s'arrête 5 ans perd ses clients, perd ses capacités médicales (connaissances etc.) C'est un réel problème.

Guy Carcassonne pense que les gens qui ont été députés durant deux mandats ont acquis une expérience importante, et peuvent être utiles à l'État. Pourquoi ne pas les nommer, à leur demande, dans un corps d'inspection de l'État ?

Cumul des mandats :

Il y a des incompatibilités visant les fonctions électives. On ne peut être président et parlementaire. On ne peut être sénateur et député. Actuellement près de 90% des députés et 51% des sénateurs cumulent mandat national et mandat local. Cela peut s'expliquer par la nationalisation de la vie politique, le mode de scrutin, etc.

Ce cumul entraîne des effets pervers. En cumulant les mandats les députés ne peuvent être dans deux endroits à la fois. Un député moyen est là deux jours par semaine. Cela met aussi le député dans des positions proches d'un conflit d'intérêts. Le député devient un lobbyiste de la collectivité au sein de laquelle il est élu.

Ce cumul a une première fois été limité par une loi organique du 30 décembre 1985 qui limitait ce cumul à un autre poste (pas plus de deux mandats.) Cela fut un échec.

Le gouvernement Jospin a tenté de durcir cette législation, en empêchant le cumul avec une fonction exécutive locale (maire, président de conseil général etc.) Cependant, le sénat a bloqué cela et le texte adopté n'a que peu modifié la loi organique de 1985. Depuis la loi organique de 2000, le mandat est incompatible avec plus d'un mandat cité dans cette loi.

## C – Les immunités parlementaires

Se pose la question de la protection du mandat vis-à-vis des autres pouvoirs.

La distinction est reprise à l'article 26 de la Constitution, qui détermine deux types d'immunité : l'irresponsabilité et l'inviolabilité.

L'irresponsabilité indique que le parlementaire est protégé pour les propos et votes émis durant son mandat.

Inviolabilité : protection contre les arrestations abusives.

La première est absolue, permanente (même quand l'assemblée ne se réunit pas), et perpétuelle (continue après mandat.) L'inviolabilité est relative, elle ne fait que différer les actions pénales, sans faire disparaître le caractère illicite des faits reprochés.

### 1) L'irresponsabilité

Article 26 al. 1er. Le parlementaire est protégé contre les actions civiles et pénales.

L'immunité est destinée à protéger le mandat et non la personne. Elle ne protège que les actes liés à l'exercice du mandat, pas ses actions engagées en dehors de ce mandat. Il s'agit donc des questions (écrites ou orales) déposées, les dépôts de proposition de loi etc.

Il ne bénéficie pas de cette immunité en dehors de l'Assemblée.

### 2) L'inviolabilité

Elle protège le parlementaire en tant qu'individu contre les poursuites criminelles et

correctionnelles, mais pas sur le terrain des prud'hommes ni sur le plan fiscal (contrôle fiscal, etc.) Ce régime a connu une réforme en 1995. Auparavant, ils ne pouvaient être poursuivis, sauf en situation de flagrant-délit. La poursuite n'était autorisée qu'après vote au sein de l'AN.

Les parlementaires, depuis 1995, peuvent être poursuivis. L'inviolabilité demeure pour les mesures qui le priveraient de sa liberté (qui l'empêchent de siéger), c'est le Bureau qui décide de la possibilité ou non de poursuite.

### **Section III : L'organisation des assemblées parlementaires**

Elles sont composées de différents organes, dont le plus important est le Bureau.

#### **A – Le Bureau**

Il s'agit d'un organe collectif qui assure à la fois l'administration générale de chaque assemblée ainsi que la direction des travaux parlementaires.

Il y a un président (président de l'assemblée nationale et du sénat), des vice-présidents (six à l'Assemblée nationale, quatre au Sénat), il y a des questeurs et des secrétaires.

Aux termes de l'article 32 le président de l'Assemblée Nationale est élu pour la durée de la législature. Le président du sénat est élu à chaque renouvellement.

Les présidents sont élus au suffrage secret par les parlementaires présents.

Le président du sénat assure l'intérim du président de la République, le président de l'Assemblée Nationale préside le Congrès. Ils nomment chacun trois membres du Conseil Constitutionnel (article 56).

La loi peut leur attribuer d'autres prérogatives.

Il leur appartient de diriger les débats, de faire respecter le règlement, d'assurer la sécurité des assemblées (corps militaire délégué...) Le président peut être suppléé par un de ses vice-présidents à qui on confère des pouvoirs importants.

Les questeurs gèrent l'ensemble des problèmes matériels. Ils préparent et exécutent le budget chaque année. Les questeurs et les secrétaires (élus) sont chargés des tâches subalternes.

#### **B – La conférence des présidents**

La conférence va plutôt gérer la relation de chacune des assemblées avec le gouvernement.

Elle réunit les présidents d'assemblées, les vice-présidents, les présidents des commissions spéciales, des groupes parlementaires (dont l'importance varie en fonction du poids dudit groupe), il y a le rapporteur général de la Commission des finances et le président de la délégation pour l'Union Européenne. Il y a aussi un représentant du gouvernement. Le but va être d'organiser l'ordre du jour et le déroulement des débats.

#### **C – Les groupes parlementaires**

Ils vont être « constitutionnalisés » tardivement, en 1946 (article 11.) En 1954 la référence à ces groupes disparaît et la Constitution du 4 octobre 1958 n'y fait plus référence. Ce sont les règlements des assemblées qui en fixent l'existence et le fonctionnement. La constitution d'un groupe est soumise à un impératif de taille puisqu'il faut au minimum 20 députés pour

l'Assemblée Nationale ou 15 sénateurs au Sénat. Le groupe doit publier une liste nominative de ses membres.

Les lobbies sont interdits (genre « groupe des chasseurs »...) et le mandat impératif est bien entendu proscrit. Un parlementaire n'est pas tenu de s'inscrire à un groupe.

Sous la cinquième République, les groupes font généralement référence à un parti et depuis les années 1970 et la bipolarisation, on a vu disparaître les groupes uniquement parlementaires. Ainsi, la gauche présente le groupe socialiste (députés socialistes + apparentés socialistes) et le groupe GDR (Gauche Démocratique Républicaine, dans lequel on trouve les verts, les communistes et le MRC de Chevènement).

La formation de tels groupes est importante dans la mesure où ils disposent depuis les années 1980 de moyens administratifs propres. Les experts du groupe vont préparer la position du groupe sur un sujet précis, c'est donc le lieu de la cohérence idéologique des députés membres. C'est le lieu de la majoritarisation.

### **D – Les commissions législatives**

Il s'agit de les distinguer des Commissions Mixtes Paritaires et des commissions d'enquête. Elles ont pour objet d'étudier les projets et propositions de lois avant qu'ils ne soient examinés en séance plénière. Du point de vue des commissions, la Constitution de 1958 a procédé à deux innovations.

Elle a limité le nombre de commissions permanentes dans chaque assemblée à six commissions et elle a prévu de renvoyer en priorité l'examen des projets et propositions à des commissions spéciales, spécialement créées pour l'occasion (article 43.) Ces commissions sont un passage obligé dans la procédure législative. Le rapport de la commission doit être effectué après chaque lecture ou discussion (passage devant l'Assemblée Nationale, devant le sénat, discussion des amendements, etc.)

Tout parlementaire est membre d'une seule commission, les places étant attribuées en fonction de la proportion des groupes (ces commissions représentent proportionnellement l'assemblée dont elle est issue.) Ces commissions disposent d'un bureau, d'un secrétariat et vont désigner pour chaque texte examiné un rapporteur.

### **E – Les délégations et offices parlementaires**

C'est une façon de contourner la limitation du nombre de commissions parlementaires. Ces délégations sont créés par une loi ordinaire.

Elles n'ont aucun pouvoir normatif.

Il y en a actuellement deux :

- Délégation sur le droit des femmes et égalité des chances.

- ?

## **Chapitre 10 : Les attributions du Parlement**

La principale innovation qui va réellement marquer les esprits consiste en une redéfinition des compétences législatives et gouvernementales en matière législative. On assiste à une redéfinition du domaine de la loi et du règlement.

Auparavant, le domaine de la loi n'était pas borné. Le gouvernement ne pouvait prendre des décrets d'application que lorsque la loi le spécifiait. L'intervention croissante de l'État à partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle va nécessiter une intervention plus importante dans le domaine législatif, dans la mesure où le Parlement ne permettait souvent pas la réforme. Sont alors apparus des décrets-lois ou lois-cadres : des procédures qui autorisaient le gouvernement à intervenir par décret dans le domaine de la loi.

La Constitution limite actuellement la compétence parlementaire, et accroît par cela la compétence normative du gouvernement. Ce nouveau pouvoir n'est plus subordonné à la loi comme les décrets-lois l'étaient, on parle donc de pouvoir réglementaire autonome.

## **A – Les fondements de la distinction entre loi et règlement**

Cette distinction introduite par la Constitution de 1958 est fondée sur un critère matériel et sur un critère organique.

### 1) Le critère matériel

S'agissant du domaine de la loi, son contenu est clairement délimité à l'article 34. C'est un contenu restrictif. Il y a dans le domaine de la loi des matières fondamentales (notamment libertés fondamentales), l'idée étant traditionnellement que les libertés publiques sont toujours mieux protégées par le Parlement que par le pouvoir exécutif. On distingue à l'article 34 deux types de matières :

- Celles pour lesquelles le législateur fixe les règles, ce sont les matières les plus importantes. Seul l'organe parlementaire peut alors élaborer des normes.
- Celles pour lesquelles le Parlement ne fait que déterminer les principes fondamentaux. Dans ce cas là il y a nécessairement collaboration entre Gouvernement et Parlement. Le Gouvernement, par des décrets d'application, va rentrer dans les détails.

La liste des matières n'est pas une liste limitative dans la mesure où il est inscrit au dernier alinéa de l'article 34 que cette liste peut être allongée (cas des projets de lois de financement de la sécurité sociale).

Sur le plan matériel, le domaine de la loi est aussi déterminé par d'autres articles prévoyant l'intervention du législateur sous la forme de lois ordinaires ou organiques.

En ce qui concerne le domaine réglementaire, il est intéressant de noter que l'article 37 al.1 se contente de dire que toutes les matières autres que celles relevant du domaine de la loi sont du domaine réglementaire. Cela signifie que le gouvernement a un pouvoir étendu. On a inversé la situation précédente...

### 2) Le critère organique

Sur le plan organique, l'article 34 al.1 définit la loi comme « l'acte voté par le parlement. » Le décret, d'après l'article 21, émane du Premier ministre. La loi, émanant du Parlement, est réputée parfaite après promulgation. Elle ne peut plus être contestée dans l'état actuel du droit.

La Constitution prévoit des actes organiques, pouvant être simultanément législatif ou réglementaire dans deux cas. Tout d'abord dans le cadre de l'article 16 (pouvoirs exceptionnels), c'est alors le président de la République qui dispose de la totalité du pouvoir normatif. L'article 41 permet au gouvernement d'opposer l'irrecevabilité lorsque la

proposition de loi empiète sur le domaine réglementaire. L'article 37 al.2 permet au gouvernement de saisir le conseil constitutionnel d'une loi qui contiendrait des dispositions parlementaires pour lui demander de délégaliser les textes législatifs intervenus dans le domaine réglementaire.

La « révolution » de 1958 a été contrebalancée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

## **Section II : L'initiative législative**

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre (projet) et au Parlement (proposition).

Ces deux formes d'initiatives sont partagées, mais l'initiative parlementaire connaît d'importantes restrictions. Sur le plan pratique cette égalité constitutionnelle est très largement démentie puisque environ 90% des lois promulguées depuis 1959 sont d'origine gouvernementale (alors que sous la quatrième il n'y avait que 30%.) Cela ne veut pas dire que le gouvernement détient tout le pouvoir normatif. Il existe des domaines pour lesquels seul le gouvernement peut déposer un projet.

Sont exposés des motifs, puis le dispositif rédigé sous forme d'articles. Depuis une circulaire Jospin de 1998, tout projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impacts. Les conditions d'exercice de l'initiative diffèrent entre proposition et projet. L'initiative n'est subordonnée à aucune procédure particulière lorsqu'il s'agit d'une proposition de loi. N'importe quel député ou sénateur peut déposer une proposition de loi au Bureau. Ces propositions font l'objet d'un contrôle de la recevabilité financière (article 40). Le gouvernement, les membres, préparent un avant-projet qui est transmis par le Premier ministre au Conseil d'État.

### **A – Les projets et les propositions de loi**

S'agissant de l'initiative des lois : le gouvernement et le parlement sont plus ou moins égaux. Sauf pour les lois de finances, de programmes et des traités internationaux pour lesquels seul le gouvernement peut déposer des projets. Ces propositions ou ces projets sont formellement identiques. Il y a toujours un exposé des motifs suivi d'un dispositif rédigé sous la forme d'article et qui est la partie normative du texte.

Depuis une circulaire Jospin de 1998, tout projet de loi doit être accompagné d'une étude d'impacts envoyé au parlement.

Concernant une proposition de loi, l'initiative est libre : n'importe quel parlementaire peut déposer sa proposition, rien ne s'oppose au dépôt d'une proposition de loi commune.

Concernant les projets de lois : Ils sont plus encadrés.

Les membres du gouvernement préparent un avant projet et celui ci est transmis par le 1er ministre au CE. L'avis du CE porte sur la forme du texte. Cette transmission au Conseil d'État est obligatoire. Une fois ces avis recueillis cet avant projet devient un projet de loi et celui ci est soumis au conseil des ministres. Un décret est pris pour autoriser le 1er ministre à déposer ce projet devant le parlement. Au terme de cette procédure, le Premier ministre choisit sur

quel bureau il déposera le projet, soit devant l'AN soit devant le sénat sauf dans certains cas (budget pour l'AN en 1er, et l'organisation des collectivités territoriales va pour le sénat).

### **C – Le droit d'amendement**

C'est le droit de modifier par des suppressions, des ajouts, des modifications, des articles d'une loi. Ce droit est reconnu aux parlementaires et au gouvernement. Ce droit d'amendement appartient aussi aux commissions parlementaires. N'importe quel parlementaire peut déposer une demande d'amendement. N'importe quel ministre peut déposer un amendement pendant la procédure.

Ce droit d'amendement ne s'exerce pas pareil selon qu'il s'agit d'un amendement parlementaire ou gouvernemental. L'amendement gouvernemental peut intervenir à tout moment de la procédure sauf quand les parlementaires sont en phase de l'adoption définitive. Les parlementaires sont limités dans le dépôt de leurs amendements dans le temps.

On a une explosion des amendements (amendements d'obstruction pour ralentir la procédure.) L'amendement est l'expression première du travail parlementaire pendant la procédure législative.

La Constitution ne fixe aucune règle au contenu des amendements. La C<sup>o</sup> ne dit rien sur le lien qui doit exister entre le texte et l'amendement. On ne peut pas amender s'il n'y a rien en commun entre le texte amendé et l'amendement.

Concernant l'ampleur de l'amendement sur la loi, si on a une loi « courte et précise » on ne doit pas en profiter pour « combler » les oublis dans le domaine visé par la loi même non explicitement.

Les cavaliers législatifs : dispositions introduites dans un texte sans rapport avec celui ci. Un amendement ne doit pas être dépourvu de tout lien avec un projet de loi en discussion.

En 1986, le CC renforce cette JP : il y a des limites au droit d'amendement et que le législateur et le gouvernement n'avaient pas le droit de dépasser ces limites. Mais le CC ne dit pas ce que sont ces limites ! Il ne voulait par-là faire obstacle à des abus manifestes du droit d'amendement comme celle où l'on faisait passer toute une loi par amendement.

Décision de 1987 : Amendement Séguin : le gouvernement dépasse ses limites au droit d'amendement en faisant passer 1 projet de loi en l'incluant dans un autre sous forme d'amendement.

Désormais, le CC se contente depuis 2001 de vérifier que les amendements sont en relations directes avec les dispositions en discussions du point de vue de leur finalité. Il applique la théorie de l'entonnoir (lorsqu'il y a une navette entre sénat et AN on ne discute plus des dispositions sur lesquelles il y a eu accord.) Sur la première lecture, l'amendement doit avoir un lien. En revanche, après celle ci, l'amendement doit être en relation directe avec le cas étudié.

### **C – Les restrictions à l'initiative parlementaire**

Les parlementaires sont soumis à des contraintes spécifiques. Les propositions de lois et les

amendements soumis par les parlementaires sont soumis à 2 types de restrictions : l'irrecevabilité financière, et l'irrecevabilité législative.

L'irrecevabilité financière : il s'agit d'empêcher les parlementaires de modifier le budget de l'État.

L'irrecevabilité législative : empêcher les parlementaires de violer l'article 34 de la Constitution (déposer des propositions de loi ou amendements portant sur le domaine réglementaire)

L'irrecevabilité financière est fixée à l'article 40 de la C<sup>o</sup> : Les propositions et les amendements exprimés par les parlementaires ne sont pas recevables lorsque leur acceptation aurait pour résultat une aggravation des dépenses publiques ou une diminution des ressources publiques. Les parlementaires n'ont pas le droit de baisser les impôts ou d'augmenter les dépenses. Ils ont le droit d'augmenter les impôts (en pratique, ils n'ont donc rien en droit !)

La procédure de l'irrecevabilité financière : personne ne peut y déroger. Cette procédure fait l'objet d'un examen par le bureau de chaque assemblée avant le dépôt. Le bureau peut refuser cette proposition si l'irrecevabilité est flagrante. La recevabilité des amendements parlementaire est examiné par le président de chaque assemblée après avis du président de la commission des finances et peut être opposé à tout moment de la procédure par le gouvernement.

L'irrecevabilité législative : Si au cours de la procédure législative, un amendement est contraire au domaine de la loi, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. Le CC peut être saisi en cas de désaccord entre l'AN et le gouvernement, et celui ci doit rendre une décision en 8 jours (article 41 Constitution).

## **B – Le droit d'amendement**

C'est le droit de modification de tout ou partie d'une loi. Ce droit est reconnu à parité au gouvernement et aux parlementaires. Par extension il est reconnu aux commissions parlementaires et à leur rapporteur. Ce droit ne s'exerce pas de la même façon dans le temps. En ce qui concerne le gouvernement, ce droit peut s'exercer à toutes les phases de la procédure, sauf lorsque les députés sont amenés à statuer définitivement en cas de désaccord entre les deux assemblées (article 45 in fine).

Dans un système majoritaire, il ne reste que la possibilité d'amendement aux parlementaires, c'est pourquoi le nombre d'amendements déposés augmente d'année en année. Ces amendements sont parfois des amendements d'obstruction. En dehors des irrecevabilités, la Constitution ne fixe aucune règle relative au contenu des amendements.

Lien entre texte et amendement :

Texte sur sujet A, amendement sur un sujet B. Est-ce possible ? Dans le projet de loi sur l'égalité des chances fut introduit un article, par amendement, sur le CPE. S'il n'y a pas de lien réel le gouvernement aura contourné la nécessité de consulter le Conseil d'État en passant par la voie de l'amendement. Le Conseil Constitutionnel a estimé qu'il y avait un lien entre CPE et loi sur l'égalité des chances.

En 1985, le Conseil Constitutionnel a essayé de mettre un terme aux cavaliers législatifs (= une disposition introduite dans un texte qui n'a rien à voir avec le texte) : un amendement ne doit pas être dépourvu de tout lien avec le projet de loi en discussion.

Cela reste tout de même relatif, le lien pouvant être très lointain. En 1986 le Conseil Constitutionnel a renforcé cette jurisprudence en estimant qu'il existe des limites substantielles, des limites « inhérentes » au lien d'amendement que le législateur ne peut dépasser. Le Conseil Constitutionnel se retrouvait être le juge de la pertinence au fond des amendements, du contenu de l'initiative du gouvernement comme du Parlement. En 1987, lorsque Mitterrand refusa de signer une ordonnance, Séguin l'a transformé en un amendement et l'a incorporé dans une loi. Le Conseil Constitutionnel a alors estimé qu'il y avait abus du droit d'amendement.

Désormais le Conseil Constitutionnel se contente de vérifier que les amendements sont en relation directe avec une disposition en discussion, non pas du point de vue du contenu mais de la finalité (CPE).

Plus récemment, le Conseil Constitutionnel a consacré la théorie de l'entonnoir. Lorsqu'il y a navette entre Sénat et Assemblée Nationale, on ne discute plus sur les dispositions sur lesquelles on était arrivé à un accord. On ne pourra donc discuter que les articles sur lesquels un accord n'a pas été trouvé.

Le Conseil Constitutionnel a alors établi une différence entre la première lecture et les lectures suivantes. En première lecture l'amendement doit avoir un lien avec l'objet du projet en discussion. En revanche, durant les lectures suivantes il doit y avoir une relation directe entre amendement et texte en discussion. Ainsi, si le CPE avait été introduit en seconde lecture il est pensable qu'il aurait été rejeté par le Conseil constitutionnel.

### **C – Les restrictions à l'initiative parlementaire**

Les propositions de loi et les amendements déposés par les parlementaires sont soumis à deux restrictions.

L'irrecevabilité financière : il s'agit d'empêcher les parlementaires de nuire au budget de l'État. L'article 40 dispose que les amendements ne sont pas recevables lorsque cela aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques ou une aggravation ou une création de la charge publique. Les parlementaires n'ont pas le droit de baisser les impôts ou d'augmenter les dépenses de l'État (régime de sécurité sociale, etc.)

Des alternatives ont donc été trouvées afin de contourner cette interdiction. On parle des ressources publiques, mais de la charge publique. Est donc apparue l'idée de la compensation (baisser quelque part pour augmenter ailleurs.) En revanche le mot charge étant au singulier, il n'est pas possible de baisser les dépenses de l'État quelles qu'elles soient.

L'irrecevabilité est absolue.

Le bureau de l'AN peut refuser une proposition de loi lors de son dépôt si cette irrecevabilité est évidente. En ce qui concerne l'irrecevabilité, dans le cas d'un amendement le gouvernement peut s'y opposer à tout moment de la discussion.

L'irrecevabilité législative : il s'agit d'empêcher théoriquement les parlementaires de violer l'article 34 de la constitution, c'est-à-dire d'outrepasser les limites du domaine de la loi. Elle apparaît aux articles 41-1 et 41 alinéas 1 et 2. Cette irrecevabilité ne peut être engagée que par le gouvernement. Dans la pratique, ces dispositions sont de toute façon relativement obsolètes en raison de l'existence du fait majoritaire.

## **Section III : L'élaboration et le vote de la loi**

Toutes les lois ne sont pas votées et élaborées de la même façon.

L'étude va se faire en quatre temps : examen et inscription à l'ordre du jour ; première lecture et discussion par l'assemblée saisie ; vote en première lecture jusqu'à son adoption avec éventuellement la navette ; adoption de la loi et promulgation.

### **A – L'examen en commission et l'inscription à l'ordre du jour**

Avant qu'un texte soit discuté en séance publique, un processus est suivi (toujours le même qu'il s'agisse d'une proposition ou d'un projet de loi.) Une fois le texte déposé, il est publié au JO et soumis à l'examen de la commission et éventuellement inscrit à l'ordre du jour de l'une ou l'autre des assemblées.

L'examen en commission résulte de l'article 43 de la Constitution qui prévoit que les projets sont soumis à une commission spécialement désignée ou une commission permanente. Dans la pratique c'est l'une des six commissions qui va être saisie au fond par le président de l'Assemblée nationale ou du Sénat. La commission va ensuite désigner en son sein un rapporteur. Il s'agit du rôle clé dans une commission (sauf pour la commission des finances dont le président joue un rôle important.) Le rapporteur va remettre son rapport qui est ensuite communiqué aux parlementaires.

La commission peut proposer des amendements.

S'il s'agit d'un projet de loi, la commission ne peut pas modifier le texte examiné. Elle ne peut se borner qu'à exprimer son accord ou son désaccord avec le texte, soit sur l'ensemble (ce qui n'arrive jamais en raison du fait majoritaire), soit en partie. Elle va ensuite pouvoir déposer une liste d'amendements qu'elle estime nécessaire.

S'il s'agit d'une proposition de loi, la commission saisie au fond peut changer complètement la proposition, aussi bien dans la forme que dans le fond. Le rapporteur peut donc présenter une version totalement différente du projet original.

La fixation de l'ordre du jour :

C'est cette étape qui permet la discussion devant les assemblées. Elle est prévue à l'article 48 al.1 qui dispose que le gouvernement a une priorité dans la fixation de l'ordre du jour. Il s'agit en priorité des projets de lois déposés par lui et des propositions acceptées par lui. Les assemblées n'interviennent qu'en complément : ordre du jour complémentaire laissé aux assemblées. Notons qu'en pratique la fixation de l'ordre du jour se fait en concertation, le dernier mot appartenant au gouvernement. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a établi qu'une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par les assemblées. C'est ce qu'on appelle une niche parlementaire. Une fois le projet ou la proposition inscrite à l'ordre du jour, on peut le ou la discuter.

### **B – La délibération de la loi par la première assemblée saisie**

Le débat législatif en séance plénière se déroule toujours en deux phases successives, du moins en première lecture.

### La discussion générale :

- le projet de loi : la discussion s'engage sur le texte tel qu'il était écrit au moment de son dépôt. Les amendements seront examinés articles par articles.
- la proposition de loi : la discussion porte sur le texte amendé.

La discussion s'ouvre par la présentation du rapporteur, et éventuellement des rapporteurs des commissions saisies pour avis. Le gouvernement va expliquer les raisons du dépôt de projet. Les représentants des groupes parlementaires s'expriment ensuite en fonction du temps de parole qui leur a été attribué par la conférence des présidents.

L'opposition dispose ensuite d'un certain nombre de moyens d'obstruction : Les députés peuvent faire un certain nombre de rappels au règlement, qui ont priorité sur les autres interventions. Il s'agit de rappeler les infractions apparentes au règlement intérieur des assemblées (souvent mal justifié !). Les députés peuvent demander une suspension de séance. Il reste ensuite la possibilité des motions de procédure. Elles sont au nombre de trois, mais une seule peut être invoquée à la fois.

L'exception d'irrecevabilité : elle a pour objet de mettre en évidence une contradiction entre le texte discuté et une disposition de la Constitution. Si cette exception d'irrecevabilité est adoptée par l'Assemblée Nationale cela signifie qu'elle rejette le texte (jamais arrivé) et le débat s'arrête, si c'est le sénat la discussion se poursuit car l'Assemblée Nationale a le dernier mot.

En général, lorsque cette exception est déposée par l'opposition, cela signifie que les députés comptent par la suite déposer un recours devant le Conseil Constitutionnel. C'est la motion la plus utilisée.

La question préalable : elle intervient également dès le début de la discussion générale. Cela consiste à dire que le débat est inutile, le sujet étant peu intéressant. Si l'Assemblée Nationale adopte la question préalable, la discussion s'arrête. Jamais utilisé positivement.

Le renvoi en commission : cela intervient en fin de procédure. Il s'agit de dire que le projet ou la proposition n'est pas complet et doit faire l'objet d'un nouvel examen en commission. Si cette motion est adoptée (changements dans l'actualité etc.), le projet ou la proposition est renvoyé en commission. Si ces tentatives ont échoué, on va clore la discussion.

### La discussion article par article :

Pour chaque article des orateurs peuvent intervenir (5 minutes), et pour chaque article les assemblées sont tenues d'examiner l'ensemble des amendements déposés. Il s'agit donc d'un des rares moments d'expression de l'opposition, qui revêt un important caractère d'obstruction à travers le dépôt et l'examen d'un nombre important d'amendements.

Rappelons néanmoins l'existence de la limitation des amendements (articles 40 et 41 + jurisprudence du Conseil Constitutionnel).

Théoriquement, le dépôt d'un amendement est limité dans le temps lorsqu'on est parlementaire. Il n'est ainsi plus possible de déposer un amendement après la fermeture de la discussion (car la commission ne pourrait plus examiner les amendements.) La réalité est autre, mais le gouvernement peut alors s'y opposer.

L'article 44-3 permet au gouvernement de recourir au vote bloqué. A tout moment le gouvernement peut demander à l'assemblée saisie d'un texte de se prononcer par un vote

unique sur l'ensemble du texte ou sur une partie du texte, avec uniquement les amendements retenus par lui.

Cela sert d'une part à gagner du temps : on est obligé de discuter tous ces articles et amendements mais on ne les vote pas nécessairement. Cela permet aussi d'éviter les amendements les plus ennuyeux qui viennent de la majorité (l'opposition est en minorité, donc de toute façon battue), et permet de rediscipliner la majorité.  
En toute fin de discussion, le gouvernement peut demander une deuxième délibération.

Le vote de la loi :

Ce vote est généralement à main levée, il peut aussi se faire par assis debout ou par scrutin public (par bouton.) Le scrutin public permet de savoir qui vote pour ou contre, ce qui est un moyen de rediscipliner les députés au sein de la majorité ou de l'opposition (pressions, etc.) Dans la plupart des cas, pour les lois ordinaires tout du moins, la majorité relative est suffisante pour qu'on adopte un texte.  
Si le texte est adopté par la majorité, le texte est transmis au sénat, qui doit l'examiner tel quel, et selon le même processus. Sinon, l'AN continue l'examen, mais cela n'arrive jamais.

### **C – La navette et la commission mixte paritaire**

La délibération de la seconde chambre conduit à adopter des amendements qui modifient le texte adopté en première lecture, ou à rejeter le texte.

Dans ce cas là le texte repart dans la première chambre. En principe, cela peut durer indéfiniment, sauf si le gouvernement intervient. Celui-ci peut décider d'accélérer la procédure après deux lectures dans chaque assemblée ou dès la première lecture dans chaque assemblée, s'il estime qu'il y a urgence, en réunissant une Commission mixte paritaire (sept députés, sept sénateurs), qui a pour mission de proposer un compromis.  
Soit la commission parvient à proposer un compromis, soit elle échoue.

Si elle échoue, le gouvernement après une dernière lecture dans chacune des chambres, peut demander à l'Assemblée Nationale de trancher. L'assemblée peut alors soit se prononcer à partir d'un des textes élaborés par la commission mixte paritaire, soit par celui qu'elle a adopté en dernière lecture. Cela n'est pas possible dans le cadre des lois organiques concernant le sénat (article 46 de la Constitution).

C'est d'ailleurs en ayant la possibilité de donner à l'AN le dernier mot que la gauche peut gouverner, le sénat ayant toujours été de droite.

Dans tous les cas, le gouvernement reste maître du jeu. S'il n'est pas d'accord avec la nouvelle proposition de la Commission mixte, il n'est pas obligé de transmettre ce compromis aux assemblées, il peut alors décider de relancer la navette.

### **D – De l'adoption de la loi à sa promulgation**

Une fois le texte adopté, il est transmis au président de la République qui dispose alors de quinze jours pour promulguer la loi : compétence liée (n'a pas le droit de ne pas promulguer.) Notons toutefois que Jacques Chirac a promulgué la loi sur l'égalité des chances...en demandant à ses ministres de ne pas l'appliquer. Alors qu'il est censé appliquer la loi.  
Durant cette période de quinze jours, le président peut demander une nouvelle délibération de

la loi.

De plus, la loi votée mais non encore promulguée peut être soumise, dans les dispositions que l'on connaît, au Conseil constitutionnel qui dispose alors d'un mois (sauf urgence : huit jours) pour juger de la constitutionnalité de la loi. S'il constate la conformité de la loi qui lui est soumise, elle peut être publiée au journal officiel et entre en vigueur un jour franc suivant sa publication. La loi est ensuite publiée au journal officiel.

## **Section IV : Le contrôle du gouvernement**

Le rôle principal du Parlement est de contrôler le gouvernement, le fonctionnement de l'administration, et cela devrait être aussi d'évaluer les politiques publiques. En France, pour les raisons conjoncturelles de la naissance de la cinquième République, le Parlement ne contrôle pas l'administration et n'évalue pratiquement pas les politiques publiques. Il faut ainsi noter que le Parlement ne s'est pas vraiment doté d'instruments le permettant (Cour des comptes, etc.) Alors même que l'enjeu du parlementarisme aujourd'hui est le contrôle, le Parlement français semble mal outillé en la matière. Il y a un dispositif de contrôle aux articles 49 et 50 (ce que l'on a déjà vu.) A coté de ces procédures de mise en cause de la responsabilité, il existe d'autres types de procédure, dite d'information et de contrôle.

### **A – Les questions**

Il s'agit d'une prérogative traditionnelle des parlements. L'article 42 alinéa 2 dispose qu'une séance par semaine au moins est réservée à l'examen des questions. Il existe des questions orales et des questions écrites.

Les questions au gouvernement ont été instituées en 1974 et ont été constitutionnalisées par la révision constitutionnelle de 1995. Le mardi et le mercredi, au début des séances de l'après-midi, la séance est consacrée à des questions posées par les députés de chaque groupe.

Le temps est réparti entre les groupes en tenant compte de leur importance politique (5 minutes par 5 minutes). Les ministres ne connaissent pas le contenu exact des questions. Les questions sont transmises une heure avant le début de la séance. Le temps est limité tant dans la question que dans la réponse. Il n'est a priori pas possible de répondre aux réponses. Le seul ministre dont le temps de réponse n'est pas limité est le Premier ministre. Il n'est pas obligé de répondre aux questions, mais à tendance à répondre aux questions les plus médiatiques.

Les questions orales sans débat se voient consacrer une séance par semaine en général. Cette séance consiste en un dialogue. Le député dépose à l'avance sa question, et le ministre va lui répondre, ce qui va permettre une intervention supplémentaire du député puis du ministre. Il n'y a donc jamais de vote.

Les questions orales avec débat sont inscrites à l'ordre du jour. Ce fut le cas récemment avec la demande de débat sur l'envoi de troupes en Afghanistan.

Les questions écrites sont des demandes de précisions à un ministre sur un point de la législation. Il n'y a pas nécessairement d'intention critique. Le ministre dispose d'un mois pour répondre et sa réponse est publiée au journal officiel.

On a assisté à une explosion des questions écrites. Les parlementaires reçoivent de nombreuses questions de leurs administrés, qu'ils transmettent ensuite au ministre. L'administration prend un temps fou pour y répondre.

### **B – Les commissions d'enquête**

Ce n'est qu'une loi organique qui permet de créer une telle commission, pour une durée de six mois. Elles ne peuvent pas enquêter sur des faits donnant lieu à des poursuites, le droit de poursuite appartenant au parquet, donc au gouvernement en définitive. Si le gouvernement ne souhaite pas la création d'une commission d'enquête, il lui suffit de demander au procureur de la République de lancer une poursuite.

Ces commissions n'ont aucun intérêt réel. Elles sont presque toujours dirigées par la majorité, et quand bien même ne le seraient-elles pas, le rapporteur est de toute façon issu de la majorité (et il a un rôle fondamental)

## **Quatrième Partie : Le contrôle de constitutionnalité**

Il s'agit là d'une dimension importante de la Vème République car elle a institué un organe tout à fait étranger à la tradition. C'est un organe qui a profondément transformé la notion même de Constitution, et la constitutionnalité.

Le conseil constitutionnel est chargé de plusieurs missions, notamment au niveau électoral... il valide les 500 signatures, il est juge de la régularité des élections, juge de la conformité de la constitution des lois votées par le Parlement etc.

### **Chapitre 11 : le Conseil Constitutionnel**

#### **Section 1 : la composition du Conseil Constitutionnel**

Il est composé de 9 membres, nommés pour 9 ans par des autorités politiques (3 par le Président, qui nomme aussi le Président du Conseil, 3 par le Sénat, 3 par l'Assemblée nationale), renouvelé par tiers tous les 3 ans. Les anciens Présidents de la République sont membres de droit.

Pendant la durée de leurs fonctions, ils ne peuvent pas être ministres, parlementaires, élus dans une collectivité territoriale etc. Ils sont soumis à une obligation de réserve.

La France est le seul pays de l'Union Européenne à ne fixer aucune condition pour être membre du CC (âge, formation universitaire, compétence) : liberté de choix total pour les tenants du droit de nomination. Généralement plus des choix politiques... De fait, politisation très forte de cet organe. En Allemagne, les membres sont élus par des parlementaires mais avec le critère de la majorité qualifiée. Surtout, le fait que les juges soit élus par le parlementaires donne à des gens qui ont pour mission de juger la constitutionnalité des lois, ces juges élus, réfléchiront un peu plus avant de décider. Mais cela s'explique, on voulait protéger l'exécutif du législatif.

Avec le problème de la nomination, le projet de révision avec le contrôle a posteriori cette politisation est problématique... En gros, tous les initiés seraient d'accord pour dire que cet organe est organisé de façon désuète.

## **Section II : la mission du Conseil Constitutionnel**

Le souci des constituants, c'est d'empêcher le parlementaire de contourner les dispositions qui régissent le Parlement. À la base, on s'en fout du contrôle de constitutionnalité qui vise à défendre les droits fondamentaux. Il a pour but de défendre l'exécutif.

Par exemple, il contrôle les lois organiques, qui précisent la Constitution, et qui pourrait donc la modifier. En 1959, les parlementaires prévoient la possibilité d'interpeller le Gouvernement. Le Conseil Constitutionnel va annuler cette disposition au motif que les possibilités de mettre en responsabilité le gouvernement sont strictement encadrées par l'article 49. Plusieurs exemples de ce type existent.

Ce protecteur de l'exécutif va avoir une jurisprudence extrêmement restrictive. Mais cela va changer au milieu des années 70, en raison de la majoritarisation de la vie politique, le gouvernement et le Président s'appuyant sur une majorité stable et cohérente et ne risquant plus grand chose, il n'y a pas plus besoin de protéger le gouvernement du Parlement. Toujours en raison du fait majoritaire, le gouvernement est celui qui a de facto le quasi-monopole de l'initiative des lois.

Le Conseil Constitutionnel alors, se retrouve devant un gouvernement législateur, et donc, sa mission originelle disparaît. Le Conseil Constitutionnel va donc radicalement changer sa mission, en changeant sa façon de juger de la constitutionnalité d'une loi. A partir des années 1970, le Conseil Constitutionnel va vérifier la constitutionnalité des lois, non seulement par rapport à la Constitution mais également par rapport au préambule de 1958, qui rappelle le préambule de 1946 et la DDHC. Il va se permettre d'étendre son contrôle, en contrôlant le contenu de la loi au regard des libertés et droits fondamentaux. Le Conseil Constitutionnel était mal vu, mais au cours des années 1980, il va devenir le protecteur des libertés et droits fondamentaux. Le Conseil Constitutionnel d'aujourd'hui n'a plus rien à voir avec celui de 1958.

## **Section III : les caractéristiques du contrôle de constitutionnalité**

Ce contrôle s'effectue a priori (avant que le texte de loi entre en vigueur), avant que le texte soit promulgué par le Président de la République (ce dernier ayant 15 jours pour le faire.) Contrôle « préventif. » Ce contrôle, c'est donc un contrôle abstrait, c'est à dire que c'est la norme elle-même qui est contrôlée et non pas son application (Rappel : le contrôle concret, au contraire, c'est quand un juge, à l'occasion d'une espèce, va contrôler la constitutionnalité d'une norme dans son application concrète).

Le Conseil Constitutionnel intervient de 2 façons dans ce contrôle. Il intervient de façon

automatique pour les lois organiques et le règlement des assemblées : l'examen de conformité est obligatoire, et enclenché par le Premier Ministre. Pour les lois ordinaires et pour les traités internationaux (avant qu'ils soient ratifiés), l'examen est consultatif.

Le Conseil Constitutionnel peut être saisi par le Premier ministre, par le Président, par le Président du sénat mais aussi par 60 parlementaires. Cette dernière possibilité est possible depuis le 29 octobre 1974 à l'initiative de Giscard d'Estaing (1992 pour les traités internationaux.) En 1974, elle marque la consolidation du fait majoritaire. Il s'agit de donner plus de droits à l'opposition, c'est donc une façon indirecte de reconnaître le fait majoritaire. Il faut ajouter que, si le principe est celui du contrôle préventif, dans la réalité ce n'est pas tellement le cas, car en 1985 le Conseil Constitutionnel a estimé que lorsqu'une loi modifie une loi antérieure et que le Conseil Constitutionnel est saisi au sujet de cette loi, il peut juger de la Constitutionnalité de la loi qui a été modifiée. C'est une forme d'exercice d'un contrôle a posteriori.

Les effets des décisions d'inconstitutionnalité : effet radical, définitif, absolu : la loi votée et déclarée inconstitutionnelle ne peut être promulguée. Elle ne rentrera pas dans l'ordre juridique et sera réputée n'avoir jamais existée. De même pour les dispositions d'une loi (=une partie de la loi) (article 62 alinéa 1), même si généralement on réécrit la loi. Le Conseil Constitutionnel peut décider que certaines dispositions sont inconstitutionnelles mais qu'elles sont inséparables. Alors, toute la loi est déclarée inconstitutionnelle.

Un problème compliqué est celui des traités internationaux : conformité d'une loi aux traités internationaux. Article 55 : traités sont supérieurs à la loi sous réserve de réciprocité (que les signataires du traité appliquent bien le traité.) La non-valeur absolue (la dépendance vis à vis de l'application du traité) fait que le Conseil Constitutionnel ne voulait pas contrôler. Lors de la décision sur l'IVG, il a dénié de juger sur la conventionnalité des lois. Il a délégué cette compétence à la Cour de cassation (arrêt Jacques Vabres) et au Conseil d'État. Au regard de l'omniprésence des traités internationaux (et des lois qui retranscrivent), de l'internationalisation de notre droit, le pouvoir de ces 2 juridictions est énorme (car de plus, application pouvant être rétroactive) et finalement c'est presque un pouvoir de conventionnalité au vu de l'article 55 de la Constitution. Quant au droit européen, il n'y a pas de clause de réciprocité, ainsi, il s'applique quoi qu'il arrive. Puisqu'il n'y a plus cette réciprocité, alors la jurisprudence de 1975 sur l'IVG ne marche plus, et les traités de l'UE sont supérieurs aux lois!

Les décisions ont donc force juridique obligatoire, mais il faut introduire « l'autorité de la chose jugée » : aucun recours, s'impose aux pouvoirs publics et à toute autorité juridiques : les décisions ont donc cette « autorité de la chose jugée » : personne ne peut contester. Cette autorité elle vaut pour le dispositif de la disposition mais aussi pour les motifs de la décision et du raisonnement. Le Conseil Constitutionnel peut préciser à quelles conditions la loi serait conforme à la Constitution. L'application doit tenir compte de l'interprétation du Conseil Constitutionnel. Parfois, le Conseil a même rajouté des « trucs »! En effet, le Conseil Constitutionnel peut dire que « la loi s'applique à la condition que. » Exemple « imaginé » : un parlementaire ajoute dans une loi une disposition pour l'obligation des tests ADN dans le cadre du regroupement familial : le Conseil Constitutionnel va dire « Ok, sous réserve qu'on respecte les règles relatives etc. du pays. » Par exemple, si dans un pays, le glouglou, quelqu'un peut être l'enfant d'un couple sans faire « tac-tac » ni in vitro alors, le test ADN ne marcherait pas : une famille dans un pays, serait refusé en France.

De fait, le Conseil Constitutionnel devient législateur, d'où sa grande puissance. En l'espèce, 9 personnes nommées par des personnes politiques décident de l'avenir de l'immigration.

Néanmoins, généralement -selon le prof, apparemment c'est contesté-, ça va quand même dans un sens libéral (pas tout le temps néanmoins.) Il atténue la portée d'un certain nombre de lois liberticides.

## **Chapitre 12 : la politique jurisprudentielle du Conseil Constitutionnel et ses effets**

### **Section 1 : la constitutionnalisation du préambule**

Nous avons une tradition qui remonte à la révolution qui consiste à faire précéder nos constitutions par des déclarations de droit : tout le problème est de savoir quelle est la valeur juridique de ces déclarations. Problème ayant suscité de grands débats. Par exemple, au cours de la III<sup>ème</sup> République, certains grands juristes (Hauriou par exemple) estiment que la DDHC de 1789 avait valeur supra-législative, d'autres au contraire on dit qu'elle était trop vague. Débats doctrinaux, car en France il n'y avait pas d'organe capable de trancher cette question. Sous la III<sup>ème</sup> République il n'y a pas de référence à la DDHC, et il n'y a pas d'organe qui pourrait donner une valeur juridique à ces textes.

Sous la quatrième République, même s'il n'y a toujours pas d'organe, il y a un préambule (de 1946) avec l'idée d'affirmer un certain nombre de droits intangibles, a rappelé certains droits « nécessaires à notre temps » (économiques et sociaux) tout en rappelant l'attachement de 1789. Alors que la déclaration met l'accent sur la politique libérale, le préambule de 1946 met en perspective des droits sociaux. Ce préambule de 1946 n'apparaît pas aux juristes comme un attachement clair : on ne sait pas s'il doit avoir une valeur juridique.

La doctrine se divise alors, disant en gros : précis et doit avoir valeur constitutionnelle contre imprécis et donc doit pas avoir de valeur constitutionnelle. Au final, ça change pas grand chose comme il n'y a toujours pas d'organe, il aurait fallu que les tribunaux se saisissent du préambule de la Constitution, mais bon ce n'est pas dans la tradition (le contrôle diffus et le contrôle de la loi par les juges), mais il va parfois le faire : Le TGI de la Seine, en 1947 qui va contester la clause d'un testament puisque la personne qui avait rédigé, avait légué tout son héritage à sa fille à la condition qu'elle n'épouse pas un juif. Ce testament était donc contraire au préambule de 1946, le juge a alors statué que la convention était illégale. Les juges administratifs vont faire de même mais en 1950 où il va considérer que le droit de grève énoncé dans le préambule de 1946 est un principe général de droit. Précision : Les principes généraux du droit permettent au Conseil d'État de censurer des actes administratifs quant ils ne sont pas des pures applications du droit. Le préambule de 1946 était donc des principes généraux du droit, et ce droit de grève s'imposait au droit administratif. Consécration et réelle affirmation (expresse), le 11 juillet 1956.

Le préambule de 1958 est extrêmement court et rappelle l'attachement au préambule de 1946, sans jamais affirmer sa valeur constitutionnelle. Lors du comité consultatif juridictionnel, on pose la question et il répond très fermement : non il n'est pas question que le Conseil Constitutionnel s'appuie sur le préambule. Unanimement, si le préambule est important pour ses valeurs, les constitutionnalistes disent qu'il ne doit pas avoir de valeur juridique.

Pourtant, le Conseil Constitutionnel va décider le 16 juillet 1971. Un groupuscule gauchiste, l'association « la gauche prolétarienne » avec Jean Paul Sartre et Simone de Beauvoir se voit refuser d'être enregistré par le Préfet qui annule le récépissé dans le climat d'après 68. Le

Conseil d'État donne raison à l'association, mais le ministre au lieu de faire appel, décide de faire une loi qui permettrait au préfet de refuser dans quelques situations. Le Président du Sénat saisi le Conseil Constitutionnel en vertu de la loi sur les associations de 1901. Le Conseil Constitutionnel va alors utiliser autre chose que l'argument du Président du sénat, par son visa dans lequel il met « Vu la Constitution et son préambule. » Dans le préambule de 1958, il y a le préambule de 1946 dans lequel il y a les principes fondamentaux reconnus par la République, il y a la liberté d'association. Et le Conseil Constitutionnel reconnaît alors la valeur constitutionnelle du préambule de 1958. Le Conseil Constitutionnel invente un principe Constitutionnel.

Les conséquences sont énormes :

Le Conseil Constitutionnel ne va plus juger comme avant (avant, il jugeait par exemple si la loi a été bien votée, c'est à dire sur la forme) : il va pouvoir juger sur le fond de la loi : est-ce que la loi respecte la liberté d'association, le droit de grève, etc. Le Conseil Constitutionnel, de ce préambule, va en tirer pleins de principes constitutionnels : il va enrichir la Constitution : c'est le Bloc de Constitutionnalité (= l'ensemble des normes et des principes qui constituent les normes de référence employées par le Conseil Constitutionnel pour apprécier la constitutionnalité d'une loi).

## Section II : le bloc de constitutionnalité

Avant 1971 : c'est la Constitution stricto sensu. Après ça se complique, c'est la Constitution, mais aussi la DDHC de 1789 dans son entier, mais aussi le préambule de 1946, mais aussi ce que le Conseil Constitutionnel repère, parfois sans fondements textuels, comme des principes constitutionnels. Les lois organiques, les règlements des assemblées, les traités internationaux. Pour les traités européens, ça reste en débat (Pour BF, ils y sont).

Certains textes posent des problèmes d'identification (« les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. ») Dans le préambule, il y a « les principes particulièrement nécessaires à notre temps. » D'accord, mais en quoi la loi contient-elle des principes fondamentaux. Quatre critères (établis par le Conseil Constitutionnel) :

- doivent être trouvées dans un texte législatif
- doivent être adoptées durant une République
- doivent être antérieures à 1946
- constamment consacrées, jamais contestées, amendées durant cette période.

Mais en quoi une loi contiendrait des principes fondamentaux ? Exemple : il y a la liberté des routes : donc les péages seraient inconstitutionnelles! Mais le Conseil Constitutionnel a estimé qu'elle ne contenait pas un principe fondamental... finalement le Conseil Constitutionnel décide plus ou moins.

Le Conseil Constitutionnel a consacré le principe d'indépendance des professeurs d'universités, pourtant ce principe n'a aucun fondement textuel! Et ce n'est pas le seul. Le Conseil Constitutionnel a pris l'habitude de trouver ici ou là, des principes ayant valeurs constitutionnelles (ils appellent parfois ça « des objectifs à valeurs constitutionnelles »), et cela régulièrement...

Mais quand le Conseil Constitutionnel invente un principe... prenons par l'exemple du

principe sur l'indépendance des professeurs d'universités : si une loi porte atteinte à cela, il peut la censurer. Cela veut dire que le Conseil Constitutionnel se fait constituant! La vraie Constitution c'est en fait la Constitution + les décisions du Conseil Constitutionnel (TOUS les commentaires + les + de 500 décisions), ce qui l'a rend incompréhensible aux yeux de beaucoup... et c'est un vrai problème.

On pourrait dire que « heureusement » le Conseil Constitutionnel est là, il nous a défendu sur nos libertés, avec la liberté d'association etc. mais le problème réside dans le fait qu'il s'est arrogé la possibilité d'être constituant.

Un problème encore plus 'rigolo' : ces principes là ils sont très hétéroclites. 1789 et 1946... c'est assez éloigné! Parfois c'est contradictoire, ils sont plus ou moins précis...

Exemple : d'un côté, le droit à la femme de disposer de son corps (avortement), et de l'autre, le droit à l'enfant.

D'un côté le droit de grève et la continuité du service public.

Le Conseil Constitutionnel va alors arbitrer, en refusant d'établir une hiérarchie (pas de principes plus importants que l'autre) : règle au cas par cas.

Par exemple : une loi limite très sévèrement le droit de grève dans les centrales nucléaires. Le Conseil Constitutionnel a jugé que c'était constitutionnel au regard du fait que l'électricité, il faut que tout le monde puisse l'avoir et que c'est beaucoup plus important.

Cette jurisprudence du Conseil Constitutionnel, en raison des textes auxquels il s'appuie, elle est directement orientée sur la question des droits fondamentaux et des libertés publiques. Le Conseil Constitutionnel, en développant cette jurisprudence, a pour effet de développer et de constitutionnaliser un certain nombre de droits fondamentaux, ce qui devient parfois n'importe quoi. Mais cela développe nos droits, et donc la place de notre Parlement. Cette jurisprudence a donc aussi des effets positifs.

Exemple : Le Parlement a voté il y a environ 20 ans, une loi qui réservée les allocations familiales aux personnes qui résident sur le territoire français de façon régulière (évidemment, les sans papiers « se faisaient avoir »). Le Conseil Constitutionnel a estimé que c'était une discrimination qui portait principe d'égalité. Des droits sont alors accordés pour les irréguliers. Le Conseil Constitutionnel protège ainsi parfois les personnes.

Schéma de la Dynamique du Conseil Constitutionnel :

1 P/G 2

C CC

4 DC 3

DC = décision du Conseil Constitutionnel

C = Constitution

CC = Conseil Constitutionnel

P/G = Parlement/Gouvernement

1 : Parlement a voté des lois sans savoir si c'était Constitutionnel...;

2 : Utilisation de tous les recours de l'opposition contre le Gouvernement

3 : Saisine du Conseil Constitutionnel

4 : CC rend décision (qui enrichit, comme nous l'avons dit, la Constitution)

Processus en continu qui fait grossir la Constitution : production en continue de normes qui seront mises en œuvre par toutes les personnes intéressées par le droit.

