

# III. INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE

III.	INSTITUTIONS ET VIE POLITIQUE .....	1
III.A.	L'HERITAGE DE LA V <sup>E</sup> REPUBLIQUE .....	1
III.a.1.	La V <sup>e</sup> République. Un régime singulier .....	1
III.a.2.	Le « moteur » de l'exécutif .....	2
III.a.3.	Une République de citoyens .....	2
III.a.4.	Une République représentative .....	3
III.a.5.	Les différentes élections politiques .....	3
III.B.	UNE REPUBLIQUE DECENTRALISEE DANS L'EUROPE .....	5
III.C.	LES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES DE LA CONSTITUTION .....	6
III.c.1.	Un régime parlementaire .....	6
III.c.2.	Un exécutif bicéphale .....	7
III.c.3.	Un Parlement amoindri .....	9
III.c.4.	Le Conseil constitutionnel .....	11
III.D.	UNE VIE POLITIQUE SOUS INFLUENCE INSTITUTIONNELLE .....	12

- République française s'ancre dans une histoire institutionnelle longue et mouvementée.
- La **Révolution de 1789** s'est avérée incapable de doter la France d'institutions en adéquation avec les principes proclamés,
  - notamment par la **Déclaration des droits du 26 août 1789** qui fait par exemple de la séparation des pouvoirs la base de tout projet constitutionnel.
  - Elle a expérimenté de nombreux régimes, de la monarchie parlementaire à la I<sup>re</sup> République conventionnelle et à la dictature napoléonienne devenue monarchie impériale, qui tenteront en vain de s'implanter au XIX<sup>e</sup> siècle. Il a fallu attendre le dernier tiers du XIX<sup>e</sup> siècle pour que la République s'enracine dans un régime parlementaire marqué par la toute puissance des assemblées.
  - Ce régime, malgré l'effondrement de 1940, fut reconstitué à l'identique au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.
- La IV<sup>e</sup> République, caractérisée par une grande instabilité institutionnelle, n'ayant pas survécu aux guerres coloniales (Indochine, Algérie), la France s'est dotée en **1958** d'une **Constitution** qui n'est dépassée en longévité que par les lois constitutionnelles de la III<sup>e</sup> République.
- Sous l'impulsion du général de Gaulle, la V<sup>e</sup> République a refondé le régime parlementaire en rééquilibrant les institutions, afin de donner à l'État les moyens d'une action à long terme qui résiste aux contingences politiques. La V<sup>e</sup> République est donc l'héritière de la tradition républicaine tout en tentant la synthèse entre les régimes qui se sont succédé en deux siècles.

## III.a. L'héritage de la V<sup>e</sup> République

### III.a.1. La V<sup>e</sup> République. Un régime singulier

L'historienne Michelle Perrot souligne qu'en France « depuis la III<sup>e</sup> République [1870-1940], la femme est admise [dans la vie politique] comme symbole mais sans présence réelle ». Avec pour la première fois une femme d'un grand parti prétendant à la présidence de la République - Ségolène ROYAL pour le Parti socialiste - « Marianne entre enfin dans l'arène », ajoute-t-elle.



Voulue par le général de Gaulle, la **V<sup>e</sup> République**, fondée en **1958**, apparaît comme une exception dans le paysage des démocraties modernes, empruntant à la fois au modèle parlementaire et au modèle présidentiel. Le **régime** français est ainsi souvent qualifié de **semi-présidentiel**.

Succédant aux III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, marquées par la faiblesse du Président (héritage d'une méfiance envers le « pouvoir personnel » depuis la monarchie et l'empire napoléonien), l'instabilité gouvernementale et la suprématie du Parlement, la Constitution de 1958 confère au **président** de la République des pouvoirs sans précédent et un rôle prééminent dans le fonctionnement institutionnel.

Élu au suffrage universel direct par le peuple français, à partir de 1962, le Président est l'homme de la nation, gardien des institutions, « garant de l'intégrité du territoire » et de « la continuité de l'État » ; il se situe ainsi au-dessus des partis et peut faire appel directement au peuple en organisant, par exemple, un référendum. Mais il est aussi le chef de l'exécutif, qui donne les grandes orientations de la politique mise en œuvre par le gouvernement et le Premier ministre, qu'il choisit traditionnellement au sein du groupe majoritaire au Parlement. S'il peut dissoudre l'Assemblée nationale, celle-ci ne peut pas le renverser, mais seulement censurer le gouvernement, qui maîtrise l'agenda parlementaire.

### III.a.2. Le « moteur » de l'exécutif

Avec Charles de GAULLE, puis Georges POMPIDOU, Valéry Giscard D'ESTAING, François MITTERRAND ou Jacques CHIRAC, le président de la République est devenu le véritable moteur du pouvoir exécutif. Seules les périodes de « cohabitation » avec une Assemblée dominée par l'opposition (1986-88 et 1993-95 sous la présidence de François Mitterrand, 1997-2002 sous la présidence de Jacques Chirac) voient son influence réduite et la direction de l'exécutif confiée au Premier ministre issue d'une majorité opposée à son camp.

Sur la scène internationale, le Président incarne la France, dont il est le plus haut représentant. Il négocie, ratifie et veille au respect des traités. C'est le principal responsable de la défense et de la diplomatie (son « domaine réservé »), en coordination avec le gouvernement. C'est lui qui nomme les ambassadeurs de France à l'étranger et accrédite leurs homologues étrangers en France. Il est le chef des armées et le seul responsable de l'arme nucléaire.

Ainsi, le régime actuel (contesté ces dernières années par certains qui appellent à la fondation d'une VI<sup>e</sup> République mieux équilibrée) penche nettement en faveur de l'exécutif et rompt avec des décennies de « régime d'assemblée ».

Constitué de l'Assemblée nationale (577 députés élus au suffrage universel direct) et du Sénat (321 sénateurs élus par un collège de « grands électeurs » représentant les collectivités locales et les Français de l'étranger), il reste au **Parlement** la mission de voter les lois, d'approuver les budgets de l'État et de la Sécurité sociale<sup>1</sup>, et de contrôler l'action du gouvernement (à travers des missions d'information ou des commissions d'enquête notamment), avec qui il partage l'initiative de la loi. Les textes sont examinés et discutés par les deux chambres, à tour de rôle. Ils peuvent être modifiés (amendés) et ne sont adoptés que lorsqu'ils obtiennent une majorité de voix dans chacune des deux assemblées.

**Florence Raynal**  
Journaliste

### III.a.3. Une République de citoyens

« *Les hommes naissent libres et égaux en droit* ». La liberté et l'égalité des citoyens sont les deux principes essentiels de la citoyenneté républicaine, auxquels s'est adjoint celui de « fraternité ».

Ils impliquent

- la protection des droits individuels fondamentaux, (déjà étendus dès 1789, mais dont la garantie effective devra souvent attendre),

<sup>1</sup> Système national d'assurances (maladie, vieillesse, accidents du travail...).

- mais aussi collectifs (qui ont été garantis à partir de la III<sup>e</sup> République pour les droits civiques, et proclamés en 1946 pour les droits sociaux et économiques).
- Ils comprennent également le principe fondamental d'égalité des citoyens devant la loi sans distinction d'origine, de race ou de religion. Ce principe implique le refus de toute discrimination, même positive, la seule entorse étant le principe de parité hommes-femmes pour les élections politiques.
- Il est d'autant plus essentiel que l'accès à la **citoyenneté** est fondé sur la nationalité, acquise librement par le droit du sol. Depuis 1992, la citoyenneté française se double d'une citoyenneté européenne, qui donne aux citoyens de l'Union européenne le droit de participer aux élections européennes et municipales.
- La garantie de ces principes a été renforcée par le contrôle de constitutionnalité (ces principes étant intégrés à la Constitution et donc au droit constitutionnel positif) des lois (Conseil constitutionnel) et des actes administratifs (Conseil d'État).

#### III.a.4. Une République représentative

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum » (article 3 de la Constitution).

Si le **principe de la souveraineté nationale** implique la possibilité pour les citoyens de ratifier les textes constitutionnels - Constitution et révisions - et législatifs (dans un domaine très limité : organisation des pouvoirs publics, traités ayant une incidence institutionnelle, réformes économiques et sociales) par voie de référendum (huit seulement depuis l'entrée en vigueur de la Constitution), c'est essentiellement la **nature représentative des institutions** qui s'est imposée en 1958 comme sous les Républiques précédentes.

- La nation agit à travers ses représentants, le Parlement mais aussi le président de la République.
- Depuis 1958, le lien de responsabilité entre les élus et leurs électeurs s'est accru grâce au principe majoritaire aux élections, renforçant la démocratie gouvernante.
- Le vote majoritaire de l'électorat définit l'orientation politique des pouvoirs publics, et la dissolution parlementaire fait du peuple l'arbitre des conflits entre l'exécutif et le législatif.

#### III.a.5. Les différentes élections politiques

- **Élections locales :**
  - les élections municipales permettent d'élire les conseils municipaux tous les six ans ;
  - les élections cantonales, afin d'élire les conseillers généraux ont lieu tous les six ans. Le conseil général renouvelable par moitié tous les trois ans gère le département ;
  - les élections régionales qui désignent les membres du conseil régional pour six ans.
- **Élections nationales :**
  - l'élection présidentielle, qui a lieu désormais tous les cinq ans ;
  - les élections législatives permettant l'élection des députés pour cinq ans ;
  - les élections sénatoriales qui ont la particularité de se dérouler au scrutin universel indirect ; un collège de " grands électeurs ", élit les sénateurs pour neuf ans.
- **Élections européennes :**
  - les citoyens et les ressortissants d'un État de l'Union européenne résidant en France élisent les députés du Parlement européen tous les cinq ans.
- **Référendum :**
  - Il en existe également deux types :
    - le référendum législatif : prévu à l'article 11 de la Constitution, il permet au président de la République, sur proposition du gouvernement, de soumettre au peuple un projet de loi, qui peut porter sur différents sujets (les pouvoirs publics, la politique

- économique et sociale de la nation et les services publics y concourant, ou autorisant la ratification de traités internationaux). Si la réponse est positive, la loi est adoptée ;
- le référendum constituant : prévu à l'article 89 de la Constitution, il permet sa révision. Le référendum intervient après le vote, dans les mêmes termes, par les deux assemblées, du texte de révision proposé. Si la réponse est positive, la révision est adoptée. Le seul référendum ayant eu lieu selon cette procédure est celui qui a porté sur la réduction du mandat du président de la République à cinq ans en septembre 2000.

*(Source : d'après vie-publique.fr)*

⇒25/10/2007

### III.b. Une République décentralisée dans l'Europe

Conçues pour restaurer l'autorité de l'État, les institutions de la V<sup>e</sup> République instaurent un pouvoir étatique fort s'appuyant sur une administration centralisée.

Près d'un demi-siècle après l'entrée en vigueur de la Constitution, le cadre territorial de ces institutions est totalement bouleversé.

- D'abord au niveau **international**, dans la mesure où la République française a tiré toutes les conséquences de la reconnaissance, en 1946, du principe de la supériorité des engagements internationaux, sous réserve de réciprocité, sur le droit national. Ce principe a servi de base à la participation de la France à la construction européenne.
  - La France s'est intégrée, dès 1952, dans un ensemble européen de six États (RFA, Italie, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, France), les Communautés européennes, qui s'est progressivement élargi (passant à quinze États membres en 1995, puis à vingt-cinq en 2004) et renforcé, par traités successifs, entraînant des transferts de compétences croissants (notamment la libre circulation des personnes et des biens, l'espace juridique uniforme et la monnaie unique) des États membres vers la Communauté, qui est devenue Union européenne en 1992 avec le traité de Maastricht. La République française est désormais intégrée dans une union d'États qui ont volontairement limité leur souveraineté, mais dont le système de décision est resté essentiellement intergouvernemental.
- Par ailleurs, l'État s'est doté progressivement d'une **nouvelle organisation territoriale**. Au lendemain de la décolonisation (1960-1962), la France s'est trouvée réduite à la métropole et aux départements (Guyane, Réunion, Guadeloupe, Martinique) et territoires (Nouvelle-Calédonie, Polynésie, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Mayotte) d'outre-mer.
- **Le système centralisé**, articulé
  - sur l'administration déconcentrée de l'État, représentée par le préfet, et
  - sur les collectivités territoriales atomisées (36 700 communes, 100 départements), héritées de la Révolution (départements), voire de l'Ancien Régime (les communes ayant l'assiette territoriale des paroisses),
- a connu un profond bouleversement à partir des lois de décentralisation de 1982.
- Le transfert de compétences et de ressources vers les collectivités territoriales, y compris les régions, créées par le législateur, la suppression de la tutelle de l'État sur celles-ci, et son remplacement par un contrôle juridictionnel de légalité et de gestion ont été les premières étapes. Elles ont été suivies par l'autonomie croissante des territoires d'outre-mer.
- Dans les années quatre-vingt-dix, le législateur a fortement incité, avec succès, les communes à mutualiser leurs compétences dans des structures fédératives, comme les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines, afin de pallier leur atomisation qui rendait inutilisables les nouveaux pouvoirs transférés à des collectivités dont la majorité n'a pas 1000 habitants.
  - Cette évolution, conduite par la voie législative, restait fragile. La consécration constitutionnelle de ce changement d'organisation a été effectuée par la **révision de la Constitution**, en mars **2003**. Elle consacre le principe selon lequel la République française est décentralisée, ainsi qu'une série de règles qui fondent cette décentralisation :
    - la **libre administration** des collectivités territoriales,
    - leur autonomie financière (et la garantie de leurs ressources),
    - leur **solidarité** (péréquation),



Collaboration dans la lutte contre la fraude entre l'OLAF (Office européen de lutte antifraude) et les services d'investigation des États membres. La coopération entre États membres de l'Union européenne concerne de plus en plus de domaines qui touchent

- leur **pouvoir réglementaire** et
- leur **droit à l'expérimentation**.
- La Constitution fait également référence au principe de **subsidiarité**<sup>2</sup>, tiré du droit européen, et à la démocratie locale (référendum).
- Enfin le **principe d'uniformité**, qui contraignait les collectivités de même rang au même statut et aux mêmes pouvoirs, quelle que soit leur taille, et qui avait déjà été battu en brèche outre-mer (statut *ad hoc* de Nouvelle-Calédonie) et en métropole (notamment pour Paris, ville-département, et pour la Corse, aux statuts *sui generis* successifs) a été abandonné.
- La révision de 2003 a également confirmé l'évolution de l'outre-mer en permettant pour les départements-régions, et pour les territoires, la possibilité de se doter de **statuts sur mesure**.

**C'est donc l'ensemble de l'organisation de l'État qui a été remodelée, ouvrant la voie à des évolutions futures qui accentueront la diversification institutionnelle et administrative du territoire.**

L'intégration européenne et les **autonomies locales** sont donc deux mouvements parallèles qui se rejoignent pour redimensionner les fonctions et les pouvoirs de l'État en construisant une nouvelle architecture institutionnelle, où l'État traditionnel n'est plus qu'un échelon, le principal certes, d'un système à plusieurs niveaux.

### **III.c. Les logiques institutionnelles de la Constitution**

#### **III.c.1. Un régime parlementaire**

La **Constitution de 1958**, telle qu'elle est conçue par ses inspirateurs lors de son entrée en vigueur, est celle d'un régime parlementaire rééquilibré.

- Pour la première fois, face à un Parlement à nouveau bicaméral, du fait de la réévaluation du Sénat, apparaît un véritable pouvoir gouvernemental.
- Celui-ci est également bicéphale, et comprend
  - le titulaire du pouvoir d'État - le président de la République - et
  - le gouvernement, dirigé par le Premier ministre.
- Par rapport aux Constitutions de 1875 et 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 opère un **double rééquilibrage**, en faveur du chef de l'État mais aussi, et c'est peut-être la nouveauté principale - en faveur du Premier ministre.
  - Si le Président détient l'autorité de l'État et
  - en assure la continuité grâce à ses pouvoirs de crise (article 16 lui donnant les pleins pouvoirs et article 12 lui permettant de dissoudre l'Assemblée nationale),
  - s'il peut en appeler au peuple par voie de référendum, l'ensemble de ces pouvoirs étant exercés sans contreseing,
  - s'il est le garant de la Constitution, de l'indépendance nationale et des engagements de la France,
  - ces pouvoirs relèvent du domaine suprême de l'État et n'interfèrent pas avec le second domaine, celui de la gestion politique quotidienne qui est régi par les règles du parlementarisme.
- Le **régime parlementaire** se présente en 1958 sous la forme d'un équilibre entre le gouvernement, et non l'exécutif, qui « détermine la politique de la nation » (art. 20) et le Parlement devant lequel il est responsable.
- Le modèle parlementaire est cette fois britannique :
  - le pouvoir réglementaire<sup>3</sup> est élargi par la limitation du domaine de la loi (art. 34) et surtout

<sup>2</sup> *Principe de subsidiarité*, qui limite les pouvoirs de la Communauté européenne considérés comme subsidiaires (1<sup>o</sup>) par rapport à ceux des États membres et des régions.

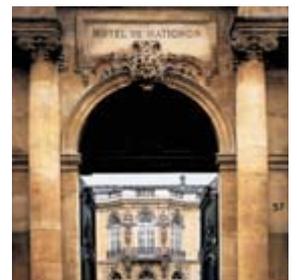
- les règles dites du « **parlementarisme rationalisé** » qui, brisant la tradition du régime d'assemblée, font du gouvernement le maître du jeu parlementaire avec → la maîtrise de l'ordre du jour, → le contrôle du droit d'amendement, → la limitation de l'initiative parlementaire notamment en matière financière.
  - Cette **autorité du gouvernement** est garantie par une série de mécanismes politiques : → la Constitution inverse la conception même de la responsabilité gouvernementale devant le Parlement puisque désormais le gouvernement est présumé disposer de la confiance des députés.
  - C'est à eux de faire la preuve (art. 49) qu'elle n'existe pas, la motion de censure<sup>4</sup> ne recensant que les votes hostiles.
- Par ailleurs, l'**Assemblée nationale** vit sous la menace de la dissolution, épée de Damoclès, désormais dispensée de tout contreseing<sup>5</sup> et laissée à l'appréciation souveraine du président de la République.
  - Enfin, la Constitution de 1958 innove en créant le **Conseil constitutionnel**. Cette institution, qui n'est à l'origine qu'une pâle copie des cours constitutionnelles allemande et italienne, est instaurée dans un but précis : veiller à maintenir le Parlement dans son domaine législatif à travers le contrôle de constitutionnalité des lois.
  - L'économie de la Constitution est donc originale : l'ancien régime parlementaire est bouleversé du fait de l'amputation du pouvoir d'État confié au président de la République et du rééquilibrage du domaine parlementaire au profit du gouvernement. Cette modification fondamentale à l'encontre des traditions politiques nécessite une série d'ajustements entre les différents pouvoirs : Président et gouvernement, Sénat et Assemblée, gouvernement et Parlement, qui ne pourront venir que de la pratique, c'est-à-dire des acteurs politiques et des rapports de force qui s'établiront entre eux.

### III.c.2. Un exécutif bicéphale

Le président de la République et le Premier ministre, chef du gouvernement, constituent, sous la V<sup>e</sup> République, un tandem original. (→ Sous les Républiques précédentes, l'exécutif était déjà bicéphale mais au Président, représentant symbolique de l'État, dépourvu de pouvoirs réels, faisait pendant un président du Conseil chef de l'exécutif mais bridé dans ses fonctions par la toute-puissance du Parlement.)

Cette fois, la **Constitution de 1958** a renforcé les pouvoirs des deux organes :

- le terme même d'exécutif disparaît au profit de gouvernement, afin de bien marquer l'autonomie par rapport au Parlement :
- chef de l'État et gouvernement disposent chacun d'un domaine propre, le premier le pouvoir d'État, le second le pouvoir gouvernemental.
- Le **pouvoir d'État** comprend
  - le respect de la Constitution,
  - la garantie de l'indépendance nationale et
  - du respect des engagements internationaux,
  - la défense de la continuité de l'État et
  - l'arbitrage au-dessus des contingences politiques (art. 5) ;
- le **pouvoir gouvernemental** consiste à
  - déterminer et conduire la politique de la nation (art. 20) à travers l'impulsion de la législation, et
  - son exécution par les administrations civiles et militaire ; mais ces deux pouvoirs sont étroitement imbriqués pour deux raisons :



Hôtel de Matignon,  
Résidence  
du Premier ministre, Paris.  
© Présidence de la  
République

<sup>3</sup> nařizovací moc

<sup>4</sup> Dr. constit. *Motion de censure* : proposition par laquelle l'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du gouvernement (cf. Question\* de confiance). *Voter, déposer une motion de censure*.

<sup>5</sup> Dr. Deuxième signature destinée à authentifier la signature principale, ou à marquer un engagement solidaire (⇒ contresigner)

- la première est la **codécision** sur presque tous les domaines : si l'on excepte le recours aux pouvoirs de crise de l'article 16 et la dissolution de l'Assemblée, les décisions du Président nécessitent, soit une proposition préalable du Premier ministre (référendum, révision), soit son contreseing. A l'inverse, les principales décisions gouvernementales étant prises en Conseil des ministres, le président de la République, qui le préside, approuve donc son ordre du jour, ce qui lui donne un droit de veto, il signe les décrets et ordonnances qui y sont délibérés, ce qui le fait participer au pouvoir gouvernemental ;
  - la seconde est d'ordre **politique** : le président de la République nomme le Premier ministre et cette nomination présente un contenu politique évident lorsque le Président et l'Assemblée nationale ont été élus par la même majorité électorale, ce qui a été le cas le plus souvent depuis 1958.
- La codécision institutionnelle est alors doublée d'une codécision politique qui peut être plus ou moins étroite suivant que les deux personnages appartiennent ou non au même parti.
- Principe de « **Cohabitation** »
  - Les sommets de l'État ont donc à leur tête un pouvoir bicéphale, chacun des deux organes a une fonction spécifique, mais qui nécessite une coordination à défaut d'une connivence. Cela explique les difficultés qui ont pu se produire chaque fois que, du fait de la non-coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), Président et Premier ministre ont défendu des orientations opposées. Les deux pratiques possibles des institutions ont donc dépendu de la nature des rapports Président/Premier ministre, l'autorité institutionnelle et politique du premier sur le second s'imposant en cas de coïncidence des majorités et conduisant à une pratique présidentialiste, la suprématie de fait du second s'imposant en cas de non-coïncidence et permettant une pratique parlementaire.

A partir des prérogatives<sup>6</sup> institutionnelles qui lui sont données par la Constitution, les textes législatifs et réglementaires ou le protocole, le **chef de l'État** peut se trouver dans des **rôles très différents**.

1. Le premier est celui du **président tout-puissant**, à la fois autorité constitutionnelle et autorité politique. Cette toute-puissance se produit lorsque le Président dispose non seulement d'une majorité qui le soutient à l'Assemblée mais également du contrôle total du parti majoritaire. Ce fut le cas pour le général de GAULLE, qui pouvait compter sur la fidélité inconditionnelle de ses partisans, puisqu'il était le chef charismatique et le fondateur du mouvement gaulliste. Ce fut le cas également de Georges POMPIDOU, patron incontesté de la nouvelle génération de gaullistes arrivés à l'Assemblée à la suite des élections législatives de 1968. On retrouvera cette situation lors de la première législature sous François MITTERRAND (1981-1986). La situation s'est reproduite au profit de Jacques CHIRAC en 1995-1997 et depuis 2002. (Dans ce cas le Président dispose d'un double circuit de pouvoir : celui de l'État et celui du parti majoritaire, pouvant jouer tantôt sur l'un, tantôt sur l'autre. Dans une telle situation, les pouvoirs du Premier ministre, qui n'a pas d'autorité politique propre sur le parti et ses élus, sont singulièrement amoindris.)
2. Le deuxième est celui du président qui dispose du soutien d'une **majorité parlementaire** mais qui ne la contrôle pas totalement sur le plan politique. Ce fut le cas, en 1974, de Valéry Giscard D'ESTAING, qui, faute d'avoir dissous l'Assemblée au lendemain de son élection, voit ses partisans minoritaires au sein de celle-ci et va devoir composer avec la formation gaulliste reprise en main par Jacques Chirac. Si cette situation n'amoindrit nullement le pouvoir présidentiel, elle gêne considérablement celui du Premier ministre, qui peut de facto être contesté dans ses fonctions de chef de la majorité parlementaire (ce dont se plaindront successivement J. Chirac, en butte aux giscardiens, puis Raymond Barre, aux prises avec l'opposition des

<sup>6</sup> Vysada, přednostní právo

chiraquiens) et doit user des dispositions constitutionnelles, faute de pouvoir se reposer sur des relais politiques sûrs. On retrouve cette situation sous le second septennat de F. Mitterrand : outre l'absence de majorité absolue au profit des socialistes à l'Assemblée, qui donne au Premier ministre une marge de manœuvre pour nouer des alliances de conjoncture, le Président n'a pu utiliser cette fois le relais du Parti socialiste (PS), ses partisans en ayant perdu le contrôle dès le lendemain de sa réélection. Le double circuit de décision de 1981-1986 n'a pas pu se reconstituer et la prise de distance critique du Président (vis-à-vis de son Premier ministre, Michel Rocard, en 1988-1991, et de son parti, jusqu'en 1995) a amoindri ses relais politiques et dans l'opinion.

3. Le troisième est celui du **président** qui ne dispose pas de majorité parlementaire (régime dit, selon la formule théorisée par Édouard Balladur dès 1983, de " **COHABITATION** ") mais garde les moyens de défendre ses prérogatives institutionnelles. Ce fut le cas de F. Mitterrand de 1986 à 1988. Disposant d'un " pré-carré constitutionnel ", qu'il avait défini à l'avance (diplomatie, défense, droit de veto sur les signatures et nominations en Conseil des ministres), F. Mitterrand a d'autant mieux défendu ses pouvoirs qu'il disposait d'un puissant relais à l'Assemblée (avec le groupe parlementaire socialiste sauvé par la représentation proportionnelle), au Conseil constitutionnel (dont la majorité des membres ne lui était pas hostile, en raison de leur nomination) et dans l'opinion du fait de sa candidature à un second mandat. Le Président s'est ainsi forgé un statut politique original : d'une part président constitutionnel, mais de l'autre chef de l'opposition au gouvernement. Face à lui, le Premier ministre, chef du gouvernement et chef de la majorité parlementaire, dispose des pouvoirs d'un chef de gouvernement parlementaire mais doit composer avec un président qui utilise contre lui ses pouvoirs constitutionnels, au risque de la paralysie de l'exécutif. Cette situation s'est reproduite entre 1997 et 2002 mais dans une situation plus complexe pour J. Chirac, alors président de la République, dans la mesure où la cohabitation a duré cinq ans.
4. Le quatrième est celui d'un **président réduit aux acquêts**<sup>7</sup> **des textes constitutionnels**, ce qui fut le cas de F. Mitterrand de 1993 à 1995. Ne disposant plus de l'arme psychologique de la candidature à un nouveau mandat (il finissait le second septennat, amoindri physiquement par la maladie), ne pouvant compter sur des relais parlementaires (le groupe socialiste avait été laminé par le système majoritaire) ou politique (perte de contrôle du PS) et ayant face à lui un Premier ministre tout-puissant (car à la tête d'une majorité parlementaire pléthorique), le Président a dû opter pour une lecture minimaliste de ses prérogatives constitutionnelles (" partageant " ses pouvoirs diplomatiques et de défense, ne résistant guère lors des révisions constitutionnelles) et rendant au Premier ministre l'intégralité des pouvoirs gouvernementaux.

Les rapports président-gouvernement sont donc étroitement tributaires<sup>8</sup> des rapports de force politiques tels que les élections présidentielles, et surtout législatives les dessinent. Fort de la légitimité que lui donne l'élection populaire, le Président peut exercer en toute situation ses prérogatives constitutionnelles. Il a également la possibilité - par la dissolution ou le calendrier électoral, comme en 2002 - de façonner une majorité parlementaire qui lui donnera un gouvernement appliquant sa politique.

### III.c.3. Un Parlement amoindri

Le **constituant de 1958** a opéré une réduction radicale de l'influence du Parlement, centre de la vie politique et unique source de la légitimité dans les régimes parlementaires antérieurs. Significativement, la



Séance de l'Assemblée nationale.  
Les séances sont présidées par le président de l'Assemblée nationale ou par l'un de ses six vice-présidents élus chaque année et qui représentent pour l'ensemble des groupes politiques.  
Le public y assiste dans les tribunes.  
© F. de La Mure / M.A.E.

<sup>7</sup> Společné jmění

<sup>8</sup> Závislý, odkázaný, poplatný

Constitution le ramène au troisième rang des organes constitutionnels, après le président de la République et le gouvernement.

Cette perte de prestige est le reflet d'une série de transferts de pouvoirs, à la fois constitutionnels et politiques, mais aussi d'un affaiblissement de la fonction parlementaire qui n'est pas spécifique à la France, même si elle y est plus prononcée qu'ailleurs.

#### **Quatre phénomènes ont contribué au déclin du Parlement depuis 1958.**

1) Le premier est lié à sa fonction représentative : le Parlement **n'est plus l'unique expression politique de la nation**.

- a. Outre la concurrence victorieuse de l'élection présidentielle, où le taux de participation est nettement plus élevé,
- b. le Parlement doit tenir compte de la mesure régulière de l'électorat par les consultations qui se succèdent et relativisent les élections législatives.
- c. Surtout, la mesure de l'opinion publique, réelle ou supposée, à travers les sondages sur les sujets d'actualité et la popularité du personnel politique a ôté au Parlement cette dimension.
- d. Les élections législatives donnent la possibilité, grâce au scrutin majoritaire, de dégager une majorité politique pour gouverner, elles ne figent pas pour cinq ans l'état de l'opinion : celui-ci a changé dès le lendemain des élections, et les sondages permettent désormais de suivre quotidiennement son évolution.

2) Le deuxième est lié à sa **fonction politique** :

- a. la décision politique n'est plus prise au Parlement mais dans la sphère exécutive, soit sous l'égide du Président, soit sous celle du Premier ministre. C'est là que s'élaborent, se négocient et sont entérinées les grandes politiques, mais aussi celles qui réclament une décision rapide, ce que le Parlement, à l'heure de l'informatique, n'est pas en mesure de réaliser.
- b. Il n'est pas étonnant que les groupes d'intérêt se soient transférés du Parlement vers les cabinets ministériels, n'intervenant auprès des Chambres que de façon résiduelle.

3) Le troisième est lié à sa **fonction normative**.

- a. Le Parlement a vu le domaine de la loi amputé par la Constitution (art. 37) au profit du règlement ; mais cette amputation, plus fictive que réelle, est moins grave que
- b. le transfert de l'initiative législative au gouvernement : la très grande majorité des lois est d'origine gouvernementale et le gouvernement a désormais les moyens d'imposer au Parlement le vote de ces textes en l'état, les parlementaires étant réduits à négocier des amendements. Par ailleurs, le domaine de la loi est limité par les transferts de compétence à l'Union européenne, qui concerne désormais la majorité du domaine législatif, où les décisions sont prises dans des instances intergouvernementales, avec un contrôle limité du Parlement européen et quasi-symbolique des parlements nationaux.

4) Le quatrième est consécutif à la **régression du droit parlementaire**.

- a. Alors qu'avant 1958 les Chambres étaient maîtresses de leurs règlements qui codifiaient leur droit interne, mais aussi l'essentiel de la procédure législative, au point de les utiliser parfois contre le texte constitutionnel, → **X** → la Constitution de 1958 a introduit un triple verrouillage.
  - i. D'une part, la Constitution fixe elle-même les principales règles concernant l'organisation du Parlement et la procédure législative, qui

constituent les principes de ce qu'on qualifie de " parlementarisme rationalisé ".

- ii. D'autre part, la Constitution renvoie pour les modalités d'application de ces principes à des lois organiques, adoptées sous forme d'ordonnances par le gouvernement durant les quatre premiers mois qui ont suivi la promulgation de la Constitution (art. 92). Le Conseil constitutionnel a intégré ces lois organiques au « bloc de constitutionnalité » auquel le Parlement ne peut se soustraire. Enfin les règlements mêmes des Assemblées ont été soumis au contrôle de constitutionnalité du Conseil constitutionnel avant leur entrée en vigueur, et ce contrôle n'a pas été de pure forme. Les tentatives de restauration d'un pouvoir d'initiative résiduelle des années quatre-vingt-dix/deux mille ont surtout concerné le droit d'amendement. L'autonomie parlementaire a donc été réduite.

Faute d'espérer retrouver son rôle passé, le **Parlement** est à la recherche de nouvelles fonctions, notamment de contrôle, que traduisent les efforts de rénovation entrepris à l'Assemblée nationale et, à un degré moindre, au Sénat, ainsi que la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui redistribue le pouvoir financier entre le gouvernement et le Parlement, et donne à ce dernier un droit de regard et l'associe à l'exécution du budget.

#### III.c.4. Le Conseil constitutionnel

Jusqu'en 1958, le contrôle de constitutionnalité des lois n'existait pas en France. Contraire à la tradition de souveraineté de la loi, le principe même de ce contrôle était étranger à la conception républicaine des institutions.

S'il s'est progressivement imposé, c'est qu'il a pu bénéficier de l'opportunité de la création du **Conseil constitutionnel**, organe créé à l'origine pour veiller à ce que le Parlement ne sorte pas du domaine qui lui avait été attribué (à l'exemple du Sénat contrôlant la constitutionnalité des lois votées par le Corps législatif sous les empires napoléoniens), mais aussi de l'émancipation progressive de cette instance, dont l'évolution rappelle, avec plus de rapidité, celle du Conseil d'État : lui aussi, formé au départ de légistes, conseillers juridiques de l'exécutif, il s'était progressivement transformé en juridiction et avait assis son indépendance à travers le développement du contrôle de légalité des actes administratifs. Ce contrôle s'est étendu en référence à des " principes généraux du droit " dégagés de façon prétorienne par la jurisprudence du Conseil d'État depuis 1913 (arrêt Roubeau) et il a connu dans les décennies d'après-guerre, et jusque dans les premières années de la V<sup>e</sup> République, un développement considérable.

Les premières années du Conseil constitutionnel - qui coïncident avec la présidence de Charles de Gaulle - ont été marquées par une grande discrétion et l'alignement du Conseil sur la vision gaullienne des institutions : mise au pas des velléités d'indépendance des assemblées par une censure stricte sur leurs règlements, passivité face à l'utilisation extensive de l'article 16 (au-delà de la durée nécessaire) ou à l'utilisation de l'article 11 lors de la révision constitutionnelle de 1962.

Il a fallu attendre la présidence Pompidou pour que l'émancipation se produise, marquée par la décision - juridiquement et politiquement capitale - du 16 juillet 1971, censurant une loi d'origine gouvernementale qui limitait la liberté d'association par le contrôle préalable de l'autorité administrative lors de leur constitution. Cette décision, qui censurait en fait le gouvernement sur un sujet symbolique, faisait référence à une conception élargie de la Constitution intégrant le Préambule de celle-ci dans le droit constitutionnel positif.

Le Conseil s'est ainsi donné les moyens d'un contrôle de constitutionnalité élargi, s'appuyant sur un ensemble de principes tirés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, du Préambule de la Constitution de 1946, et notamment les " principes fondamentaux reconnus par les lois de la République " visés par le Préambule, adaptation des " principes généraux du droit " élaborés par le Conseil d'État.

Cette évolution a été renforcée par la **révision constitutionnelle de 1974** qui, en ouvrant la saisine<sup>9</sup> aux parlementaires, et en fait à l'opposition parlementaire, a rendu la saisine du Conseil systématique, faisant de celui-ci l'instance d'appel contre la législation élaborée par la majorité et transférant la bataille politique sur le terrain du droit. L'évolution était risquée pour le Conseil constitutionnel ; mais celui-ci, tout en tirant parti de ce pouvoir accru pour s'affirmer comme le régulateur de la vie politique en contraignant les gouvernants successifs, notamment lors des alternances des années quatre-vingt, à respecter les principes politico-juridiques contenus dans la Constitution (par exemple lors de la controverse sur les nationalisations ou les privatisations dans les années 1981-1988), a réussi à éviter de devenir une " **troisième Chambre** " tranchant les conflits politiques entre majorité et opposition.

### **III.d. Une vie politique sous influence institutionnelle**

- L'un des principaux effets de l'instauration de la **V<sup>e</sup> République** a été le bouleversement de la vie politique traditionnelle.
- L'objectif du général **de GAULLE** était de réduire l'influence des partis à travers ce qu'il pensait être l'instrument de leur action : le Parlement, mais le système de partis a été bien plus bouleversé par d'autres innovations institutionnelles ou politiques.
- Ainsi, les années **1958-1974** ont été marquées par l'adaptation des partis aux nouvelles institutions, et notamment à la primauté présidentielle, consacrée par l'élection du Président au suffrage universel.
- Les **partis** se sont divisés entre eux, et en leur propre sein, sur le ralliement ou non à cette primauté.
  - A droite, les indépendants se divisent, et une partie d'entre eux conduits par Valéry Giscard d'Estaing se rallie à la République présidentielle, les autres disparaîtront.
  - Le centre, qu'il soit démocrate-chrétien (MRP) ou laïc (radicaux), est à son tour marginalisé, faute de se rallier, y compris lors de situations favorables comme la candidature d'Alain Poher à l'élection présidentielle de 1969.
  - A gauche, l'émergence de François Mitterrand à la tête du Parti socialiste après l'élimination de ses rivaux successifs dans la gauche démocratique (Pierre Mendès France, Guy Mollet, Gaston Defferre) est la conséquence directe d'une stratégie présidentielle bâtie méthodiquement à partir de sa première candidature où il affronte le général de Gaulle en 1965. A l'inverse, la candidature épisodique du Parti communiste (PC) à cette élection, malgré le bon score de Jacques Duclos en 1969, contribuera à rendre son électorat plus volatile.
- L'architecture constitutionnelle de la **V<sup>e</sup> République** mène à une simplification du jeu politique, avec la disparition des vieux partis parlementaires, et l'émergence de partis nouveaux ou totalement rénovés, qui font de la conquête du pouvoir présidentiel l'axe de leur stratégie : gaullistes, socialistes, républicains indépendants, qui fusionnent avec ce qui subsiste du centre-droit pour constituer l'UDF en 1978, occupent le devant de la scène dans les années soixante-dix/quatre-vingt, flanqués des seuls communistes qui pallient leur faiblesse stratégique par l'utilisation de leurs relais sociaux (syndicats) et leur alliance avec les socialistes, jusqu'à leur déclin parallèle à celui du monde communiste.
- A ces **facteurs** institutionnels s'ajoutent ceux **liés au mode de scrutin**.
  - Le système électoral majoritaire à deux tours, durci en 1978 pour les élections législatives par la nécessité d'obtenir 12,5 % des inscrits<sup>10</sup> au premier tour pour accéder au second, réduit de façon drastique le nombre des compétiteurs : gaullistes et giscardiens à droite, socialistes et communistes à gauche, puis socialistes et gaullistes à partir des années quatre-vingt lors des élections législatives et présidentielle.

<sup>9</sup> Prérogative, ouverte à un organe ou à une personne, de saisir un autre organe ou une autre personne afin de faire exercer ses droits.

<sup>10</sup> *Les inscrits. Pourcentage de votants par rapport aux inscrits* (sur les listes électorales).

- Le cumul des effets de l'élection présidentielle, qui réduit la compétition à deux candidats au tour décisif, chacun devenant le leader de son camp, et
- des élections législatives, où le duel est la règle dans la plupart des circonscriptions au second tour, aboutit au résultat que souhaitait Michel DEBRE lorsqu'il proposait l'introduction du système électoral britannique (majoritaire uninominal à un tour) pour réduire les termes de la compétition politique.
- Si cette simplification, jusqu'alors inconnue en France, du système de partis n'a pas totalement abouti, c'est que, durant les années quatre-vingt, les règles du jeu électoral changent.
  - Alors que le système était resté depuis 1958 de type majoritaire à toutes les élections, la **représentation proportionnelle** fait progressivement son apparition. Introduite pour l'élection des députés français au Parlement européen en 1979, elle est étendue aux élections municipales, dans un **système mixte à dominante majoritaire**, en 1983, aux élections régionales et législatives (le temps d'un seul scrutin pour ces dernières) en 1986. Cette multiplication des élections - même à moindre enjeu - se déroule selon un système qui favorise l'émiettement du vote, et de la représentation, et permet l'émergence de formations protestataires (le Front national, qui sort l'extrême droite de la marginalisation qui était son sort depuis la fin de la guerre d'Algérie à partir des élections européennes de 1984, et une nouvelle extrême gauche, souvent trotskiste, qui se développe sur les décombres du PC dans les années quatre-vingt-dix) ou " antisystème " (des écologistes aux chasseurs).
  - Elle va ainsi contrecarrer la tendance dominante à la simplification et redistribuer en partie les cartes.
  - L'usure des grands partis, qui ont réussi cependant à assurer le renouvellement de leur leadership respectif, et le désintérêt d'une part croissante de l'électorat ont accéléré la constitution d'une *vie politique à deux vitesses*.
    - → Les **grands partis** monopolisent la compétition pour le pouvoir d'État, alors que
    - → les **formations antisystème** se taillent une part croissante de la représentation aux élections à moindre enjeu, régionales et européennes, et font parfois des incursions dans les " grandes " élections comme à l'élection présidentielle de 2002 où Jean-Marie Le Pen, leader du Front national, accède au second tour en profitant de l'effondrement du candidat socialiste, suite à la dispersion des voix sur les autres candidats de gauche.
- La V<sup>e</sup> République approche du demi-siècle d'histoire et son évolution a été considérable depuis son origine, sous l'effet des mutations de son environnement international, de son assiette territoriale, de l'évolution des comportements des citoyens-électeurs et des acteurs politiques - partis et leaders.
- Toutefois, ses caractéristiques essentielles demeurent, qu'il s'agisse du système de représentation et de décision ou de la garantie des droits, ou surtout de sa grande facilité d'adaptation à tous les contextes, résistant ainsi aux crises politiques et sociales comme aux alternances.
- Considérée à l'origine comme taillée à la mesure d'un personnage exceptionnel, le général de Gaulle, la V<sup>e</sup> République lui a survécu en s'adaptant, mais aussi en diffusant en France une culture politique nouvelle qui réussit la synthèse des régimes nombreux qui se sont succédé depuis la Révolution.