

## **La V<sup>e</sup> République : entre ruptures et continuités**

La V<sup>e</sup> République s'inscrit dans une filiation parlementaire traditionnelle depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Le parlementarisme est restauré depuis 1870j, jusqu'en 1950 (excepté Vichy). Le pouvoir exécutif est faible au profit du pouvoir législatif depuis 1879 (16 mai). Le parlementarisme est dominant avec l'hégémonie des chambres. Conception très révolutionnaire du Parlement qui est vu comme représentatif du peuple. Bicamérisme. -> « parlementarisme à la française ».

Propositions d'assemblée monocamérale : 1793, 1848, 1946. la 2<sup>nd</sup>e République est la seule expérience concrète. Le projet de 1946 est très marqué par l'influence communiste. Le bicamérisme est justifié est nécessaire pour un Etat géographiquement et démographique important comme la France. De plus, le Sénat représente les collectivités territoriales et n'est pas forcément conservateur, il atténue les excès de la première chambre. Cependant, il donne un trop grand poids aux zones rurales. La V<sup>e</sup> République n'est pourtant pas identique à la précédente. Il y a une volonté partagée de restaurer la place de l'exécutif et de mettre fin à l'hégémonie du Parlement. Il y a aussi une volonté de rénover le parlementarisme.

### **Chapitre 1 : La naissance du régime.**

La naissance de la V<sup>e</sup> République se fait dans un consensus global mais surtout grâce à la pression des évènements d'Algérie qui menacent les institutions démocratiques. Le personnage central du moment est De Gaulle alors qu'il suscite de l'inquiétude et de la méfiance.

### **Section 1 : D'une République à l'autre**

Difficultés intérieures et extérieures. La Guerre Froide apporte une pression extérieure. Le PCF est le parti dominant en France. Il est vu comme dangereux. Il est très patriotique et attaché aux institutions démocratiques françaises. La politique US rend facile l'anticommunisme. La situation est similaire en Italie. Le contexte empêche le PCF d'être au pouvoir. Logique de la 3<sup>e</sup> force pendant la IV<sup>e</sup> république rassemblant des socialistes jusqu'à la droite. La majorité électorale est éclectique ce qui rend difficile de trouver une cohérence.

Difficultés internes : reconstruction, décolonisation, modernisation... c'est surtout la guerre d'Algérie qui crée des problèmes. La situation se dégrade à partir de 1956. Aucune solution politique n'est préparée malgré une capacité militaire à gagner le conflit. Ascendant croissant du pouvoir militaire en Algérie. Le 2 février 1956, installation d'un nouveau ministre résident

plus conciliant que son prédécesseur. Guy Mollet est Président du Conseil. « Journée des tomates » : manifestation des petits européens d'Algérie (pas les riches colons, plutôt les salariés). Guy Mollet est ému et prône ensuite une politique dure.

## **I Le 13 mai 1958 et l'effondrement de la IV<sup>e</sup> République**

La situation dégénère de mois en mois, la crainte d'une prise de pouvoir par les militaires se fait de plus en plus pressante devant l'inefficacité des politiques à résoudre la crise. C'est la 1<sup>e</sup> fois que l'armée républicaine dénigre le pouvoir politique. Le 13 mai 1958 est l'étincelle : manifestation des français d'Algérie devant le siège du gouvernement général (place du forum à Alger) qui tourne à l'émeute. Les généraux Massu et Salendre par exemple fustigent l'inaction des autorités politiques et ont l'idée de faire acclamer le nom du général De Gaulle qui semble le plus apte à éviter la dérive d'une Algérie indépendante. Le même jour à Paris, énième débat d'investiture d'un gouvernement (Pierre Pflimlin, MRP = centre-droit, démocrate-chrétien). Le 15 mai, le général de Gaulle annonce qu'il est prêt à assurer les fonctions si la République l'appelle. La question de son retour a été posée depuis mars. Le 29 mai, le Président René Coty l'appelle à revenir : « je fais appel au plus illustre des français ». Le gouvernement Pflimlin démissionne (sans être renversé). Le 1<sup>er</sup> juin, De Gaulle est investi comme Président du Conseil (il sera le dernier PdC de la IV<sup>e</sup> République) par 329 voix contre 224 (PC = 130, SFIO divisé : une partie ne suit pas Guy Mollet, Mitterrand, Mendès-France). Il envisageait sûrement une indépendance-association car il savait que le statu quo était impensable mais il n'imaginait pas le scénario de 1962. L'opinion de métropole est partagée entre enthousiastes (qui gardent du Général un souvenir admiratif), sceptiques / fatalistes (qui se résignent à la solution semblant la moins mauvaise ; majeure partie de l'opinion et de la classe politique), craintifs par rapport au maintien de la République (parallélisme avec le Général Franco). De Gaulle sait qu'il suscite des craintes et donne des garanties tant dans son discours que dans ses actes politiques. Le 2 juin il demande les pleins pouvoirs en Algérie. Le 3 juin, la loi constitutionnelle qui lance le processus d'élaboration de la Constitution de 1958 est votée : c'est la loi du 3 juin 1958. De Gaulle forme un gouvernement de quasi-union nationale (excluant le PC) qui rassemble des gaullistes, des MRP, des socialistes et des radicaux. 4 ministres d'Etat sans portefeuille = vices Présidents du Conseil : Guy Mollet (SFIO), Pflimlin (MRP), Félix Houphouët-Boigny (futur Président de la Côte d'Ivoire, représente l'outre-mer), Louis Jacquinot (droite). Le gouvernement comprend des personnalités indépendantes comme André Malraux. Son premier acte est marqué du sceau du républicanisme. Il va très vite en Algérie. La V<sup>e</sup> République commence avec des ambiguïtés

avec son discours d'Alger (« je vous ai compris ») qui entrainera des rancœurs. Il précise qu'il suspend la question des 2 collèges (1 européen et 1 musulman qui envoient le même nombre de députés à l'Assemblée Nationale malgré la différence de peuplement). Le « vive l'Algérie Française » de Mostaganem appuie l'ambiguïté.

## **II La loi du 3 juin 1958 : la filiation parlementaire**

Utilisation de l'art.90 de la Constitution pour modifier ce même art.90. Le nouvel art.90 est la loi du 3 juin 1958. c'est une révision constitutionnelle de circonstance pour changer de régime en toute légalité. Elle donne mission au gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin 1958 d'élaborer un nouveau texte constitutionnel en respectant certains principes et certaines conditions :

- 5 de fond :
  - le pouvoir doit procéder du suffrage universel (crainte d'un régime autoritaire et personnel de De Gaulle)
  - la séparation des pouvoirs doit être respectée (//)
  - le pouvoir exécutif (le gouvernement) doit être responsable devant le parlement (caractéristique du régime parlementaire)
  - l'autorité judiciaire doit être indépendante
  - les relations entre la métropole et les peuples d'outre-mer doivent être organisées de manière institutionnelle (création de la Communauté, sorte de Commonwealth français, qui ne dure pas car les peuples des anciennes colonies refusent de garder des liens institutionnels à l'allure néo-colonialistes avec la France.
- 2 de forme :
  - puisqu'il n'y a pas d'Assemblée Constituante, un référendum devra approuver le texte constitutionnel
  - le projet sera soumis pour avis au Conseil d'Etat ainsi qu'au Comité Consultatif Constitutionnel, temporaire et composé aux 2/3 de parlementaires et d'1/3 de personnalités expertes nommées par le gouvernement.

Cette loi délègue au gouvernement (et donc à l'exécutif) le pouvoir constituant au lieu d'une Assemblée Constituante élue au suffrage universel car la situation est urgente. L'Assemblée est rassurée car le gouvernement de De Gaulle est un gouvernement d'union. Ce sont les ministres d'Etat et le garde des sceaux qui rédigent principalement le texte.

### **Section 2 : Une naissance consensuelle**

Le texte est rédigé très rapidement car il y a un consensus sur ce qu'il faut ou ne faut pas faire.

### **L'adoption du texte constitutionnel**

Le projet est élaboré durant l'été 1958. les travaux sont dirigés par le ministre de la justice (Michel Debré). Guy Mollet et Pierre Pflimlin jouent un rôle important. R. Janot, vice-président du Conseil d'Etat, représente la partie administrative et juridique. Il y a aussi des groupes et comités d'experts. Le Général de Gaulle a suivi de loin les débats. Le comité interministériel regroupait les gens cités ci-dessus et De Gaulle y participait quelques fois. On voit l'influence du parlementarisme à l'anglaise. Le texte est soumis pour avis puis adopté par le conseil des ministres. Il est officiellement présenté le 4 septembre 1958, avec une cérémonie officielle très solennelle. Le référendum a lieu le 28 septembre. La campagne est assez facile, seul le PC et quelques personnalités individuelles (Mitterrand, Mendès France) appelle à voter contre. La participation est massive (80%). Le « oui » l'emporte à 80% en métropole (85% avec l'Empire, on atteint 99% en Algérie ce qui montre une unanimité des européens et des musulmans). Le 4 octobre, la Constitution est promulguée.

### **L'installation des nouvelles institutions**

Art.90, 91, 92 : dispositions transitoires qui permettent d'organiser l'exercice du pouvoir en attendant l'installation complète des nouvelles institutions. C'est un processus qui peut être long, il est limité à 4 mois par l'art.92. Le gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin 1958 reste en place en attendant et obtient le droit de légiférer par ordonnance (art.92). 240 ordonnances sont prises en 4 mois. Une ordonnance est un texte législatif émis par l'exécutif. Une loi organique vient préciser la Constitution si nécessaire. La Constitution de 1958 prévoyait 19 points nécessitant une loi organique. Elle ne fixe pas la durée du mandat des parlementaires ni leurs conditions d'éligibilité car ce sont des caractères évolutifs. Certaines ordonnances avaient valeur de lois organiques.

Les premières élections organisées sont les législatives, les 18 et 25 novembre 1958. pour la première fois depuis 194, c'est un mode de scrutin majoritaire et plus proportionnel (qui était une des causes de l'instabilité parlementaire). Les gaullistes ne sont pas organisés : le RPF s'est divisé, ses partisans ont rejoint les autres partis comme le MRP, lassés du discours négatif de De Gaulle. A la hâte est créé l'Union pour la Nouvelle République avec une vocation purement électorale. Ils acquièrent 20% des suffrages au premier tour, ce qui reflète la fin de l'unanimité du référendum. Les partis de la IV<sup>e</sup> république se maintiennent, notamment la droite : le MRP n'a pas trop souffert de l'UNR. Au 2<sup>e</sup> tour, les effets

amplificateurs du scrutin uninominal majoritaire joue en faveur de l'UNR qui obtient une majorité relative. Les grands perdants sont les communistes (assise populaire et ouvrière du gaullisme dans le Nord au début). La SFIO et les radicaux ne se désistent pas en faveur du PC. Le retour de De Gaulle ne se fait pas dans l'euphorie mais dans la sagesse.

Le 21 décembre a lieu l'élection présidentielle au suffrage indirect. Le collège électoral de 80 000 grands électeurs rassemble les parlementaires (1%) et de nombreux élus locaux (99%), ce qui est l'innovation par rapport à la IV<sup>e</sup> république. Cela change la logique de l'élection présidentielle. Trois candidats se présentent : De Gaulle (78%), un communiste (20%) et un indépendant (2%). Il prend ses fonctions le 8 janvier 1959. la passation de pouvoir entre Coty et lui se fait officiellement et Michel Debré devient Premier ministre. On retrouve un gouvernement à peu près similaire au gouvernement transitoire. Le Sénat est élu fin janvier / début février : certaines sénateurs sont élus pour 3 ans, d'autres pour 6, d'autres pour 9 puisqu'il est renouvelé par tiers (loi de 2003 : renouvellement par moitié).

### **Un régime parlementaire rationalisé, restaurant le dualisme**

A l'origine, la Constitution n'annonce pas la configuration qu'elle a aujourd'hui. C'est un régime qui doit beaucoup à la pratique des institutions qui s'est très vite éloignée du texte. Aujourd'hui il est possible de distinguer le texte originel de l'esprit de la Constitution (celui-ci fait plus souvent référence). En 1958, la rédaction de la Constitution a emprunté à deux idéologies constitutionnelles : celle de Debré d'abord : objectif réussi d'améliorer le fonctionnement du parlementarisme en s'inspirant du système britannique, celle de De Gaulle ensuite : objectif de restaurer l'autorité du chef de l'Etat mis à mal depuis 1879 et un parlementarisme dualiste, en contradiction avec les évolutions contemporaines des régimes parlementaires qui s'inscrivent dans une interprétation moniste. Un régime moniste est un régime parlementaire où, au sein de l'exécutif, le chef de l'Etat n'a qu'un rôle représentatif, le chef du gouvernement étant le seul chef de l'exécutif (UK, Espagne ...). La rénovation du parlementarisme passe par l'instauration de techniques de rationalisation de la Constitution : dispositions visant à encadrer le parlement dans son organisation, ses procédures législatives et ses rapports avec le gouvernement, dans le but d'assurer l'efficacité gouvernement et législative en évitant que le gouvernement ne soit soumis au bon vouloir des assemblées qui ne deviennent pas pour autant consultatives.

## **Chapitre 2 : L'évolution du régime**

### **Section 1 : De la Constitution parlementaire à la Constitution gaullienne**

#### **1958 – 1962 : de l'arbitre au guide**

La guerre d'Algérie a continué après 1958, elle a même duré autant de temps sous la 5<sup>e</sup> République que sous la 4<sup>e</sup>. La 5<sup>e</sup> République est mise à l'épreuve. Ce n'est pas une surprise puisque de De Gaulle était revenu pour régler ce problème. On peut constater une répartition des tâches parmi l'exécutif. De Gaulle est en situation de monopole sur la question algérienne, la défense et les affaires étrangères. Pour lui, la question algérienne était secondaire, c'est l'épiphénomène d'une déliquescence de l'Etat. La perte de l'autorité de l'Etat et de prestige de la France étaient les priorités. La France de De Gaulle a vite retrouvé un certain prestige grâce à son aura. Il s'intéressait peu aux problèmes économiques et sociaux, qui étaient intérieurs et donc du ressort du PM. Le Président, conçu comme arbitre de la Constitution est de plus en plus présent (« Mais quel est cet arbitre qui touche le ballon ? » Georges Vedel). On parle alors d'arbitrage actif. De Gaulle a une présence dominante.

#### **Le tournant de 1962**

La fin de la guerre d'Algérie est symbolisée par les accords d'Evian (19 mars 1962) après des négociations secrètes en le FLN et le gouvernement. Les premiers mois de 1962 son très durs en Algérie car il est clair que le compte à rebours avant l'indépendance a commencé. L'OAS mène une politique de terreur aussi bien en Algérie qu'en métropole. Les accords d'Evian sont approuvés par référendum le 8 avril 1962 puis ratifié à 90%. La fin du conflit est un soulagement. Les européens d'Algérie sont exclus du corps électoral. Les accords d'Evian n'ont pas été respectés, ce qui a mené au massacre de la rue d'Isly à Alger le 26 mars 1962. La confusion est extrême. Le mois d'avril est le plus violent depuis 1961. L'OAS et le FLN se répondent par attentat : politique de la terre brûlée : l'OAS veut détruire tout ce qui représente l'Algérie française pour ne pas le laissé à l'Algérie indépendante. Le départ des européens d'Algérie se fait entre mai et juillet 1962. De Gaulle tourne une page et veut passer à autre chose. En métropole, c'est la période des 30 glorieuses, des congés payés... Les pieds noirs démunis arrivent dans le Sud de la France dans l'indifférence générale. Les autorités sont dépassées par la situation et le nombre d'arrivants. La crise du logement de l'après-guerre était sur le point de se résorber mais l'arrivée des pieds noirs change tout. Les grands

ensembles juste inaugurés leur sont réservés, ce qui provoque un climat de légère hostilité. Leur insertion sociale est facilitée par la croissance économique. Des terres dans le Sud leur sont attribuées pour créer des exploitations agricoles. De Gaulle manifeste une indifférence totale à l'égard des pieds noirs, c'est désormais un problème de politique intérieure.

De Gaulle considère que la 5<sup>e</sup> république est sur des bases assez solides et veut consolider ses institutions (l'édifice) et en priorité sa clé de voute : le Président. Il veut lui donner une légalité démocratique directe grâce à la légitimité populaire du suffrage universel direct. Le 20 septembre, il annonce qu'il veut proposer une révision de la Constitution qui permettra aux français d'élire le Président au suffrage universel direct et que cette révision sera réalisée par le biais de l'article 11 qui permet au chef de l'Etat de soumettre un projet de loi au peuple par voie référendaire. C'est une procédure surprenante car il n'utilise pas l'article 89 de révision de la Constitution. Cela est dû au fait que cette révision n'aurait pas été acceptée par les Assemblées. Il a pris le risque de lancer une polémique en ne respectant pas la Constitution et prend tout le monde de court. Beaucoup de responsables politiques veulent qu'il s'en aille maintenant que la question algérienne est réglée. D'après certains, « Le dictateur qui sommeille en lui se réveille ». L'attentat manqué du Petit-Clamart (22 août) suscite l'émotion et renforce De Gaulle. Pendant la campagne, De Gaulle est seul (avec les gaullistes) contre tous. Son initiative est condamnée sur le fond (l'élection au SUD permettrait une évolution autoritaire du régime, le précédent le Louis Napoléon Bonaparte est encore dans les mémoires, et le parallèle avec le 2<sup>nd</sup> Empire est facile à faire) et sur la forme (le chef de l'Etat prend des libertés dans l'application de la Constitution). En Avril 1962, De Gaulle s'était séparé de Michel Debré alors qu'il n'avait pas été renversé par l'Assemblée Nationale. C'est de Gaulle qui lui avait demandé sa démission, c'était une entorse à la tradition parlementaire. Son successeur est Pompidou (26 avril 1962) alors qu'il n'a jamais été parlementaire ou ministre. Il a seulement été directeur du cabinet de De Gaulle. Cela montre la vision de De Gaulle du PM comme un subalterne qui exécute ses ordres. Les craintes de 1958 sont donc ravivées concernant la légalité républicaine. Après le discours de Bayeux (le projet constitutionnel de 1946 était le brouillon de celle de 1962), Blum avait montré l'importance d'une élection du Président au SUD. En 1958, De Gaulle avait besoin d'un consensus et ne pouvait pas imposer cela. En 1962, c'est plus une « nouvelle constitution » qu'une révision car elle change le régime et le présidentialise. Pour justifier sa réforme, de Gaulle insiste sur la nécessité de pérenniser les institutions de la 5<sup>e</sup> République et de doter ses successeurs d'une légitimité démocratique dont lui n'a pas besoin grâce à sa légitimité historique. Il sous-entend

que, vu l'attentat auquel il vient d'échapper, sa succession peut vite arriver (en fait, il faudra attendre 1965). Pendant la campagne, la critique la plus virulente vient de ceux qui avaient fait confiance à De Gaulle en 1958. Leur chef de file est Gaston Monnerville, le président du Sénat (radical de gauche, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> Républiques, force intellectuelle et personnage charismatique. Guyanais et se réclamant comme descendant d'esclaves) qui est très attaché aux valeurs du parlementarisme. Il compare l'initiative de De Gaulle à un acte de forfaiture (trahison en langage militaire) et ce propos lui sera longtemps reproché. L'opposition à la révision est organisée à l'Assemblée Nationale en déposant une motion de censure contre le gouvernement de Pompidou le 4 octobre 1962. Il est renversé par une coalition de non-gaullistes. De Gaulle dissout l'Assemblée Nationale. C'est une double période électorale (référendum en octobre, élections législatives les 18 et 25 novembre). Au référendum, 62% en faveur de la révision constitutionnelle qui laisse apparaître un accord sur le fond et sur la forme. L'utilisation de l'article 11 au lieu de l'article 5 est validée mais aucun successeur n'osera recommencer. La procédure est acceptée de fait et c'est la fin de la polémique (Mitterrand, interrogé sur cette procédure, avait été nuancé : en cas de refus d'une chambre, éventuellement mais il ne le fera pas). Les candidats gaullistes remportent une majorité absolue aux élections législatives, c'est une victoire totale de De Gaulle (« mixte parfait », Aron).

## **Section 2 : Entre acceptation du régime et adaptation du cadre constitutionnel**

La V<sup>e</sup> République n'est pas remise en cause globalement. L'alternance de 1981 a contribué à faire accepter les institutions. Le régime a évolué dans une certaine ambiguïté (1962). La stabilité qu'elle a su assurer change de la IV<sup>e</sup> République, et c'est un élément qui la structure. Personne ne songe à remettre en cause l'élection au suffrage universel direct.

## **Le rôle fondamental de l'élection présidentielle dans la vie politique française**

La première élection au suffrage universel direct a lieu en 1965. c'était une nouveauté et il y avait des surprises sur la façon dont elle allait se dérouler. C'est un net succès : plus de 80% de participation. Cette élection est vite apparue comme un moment fort et séduisant. C'était également un moyen de vérifier quel était le rapport de force avec le gaullisme. Le résultat est décevant, De Gaulle est mis en ballottage (il le vit comme un échec) avec 44%. Au second tour, il remporte 55% des suffrages (45% pour F. Mitterrand), on est dans une logique

bipolaire. De Gaulle s'inscrit dans un rapport de force global. Jusque là il n'avait pas été confronté à ce genre de pratique. Il devient un personnage banal n'étant plus cette statue qu'il pensait que ses militants pensaient qu'il était. Cette élection est la preuve que le suffrage universel direct a bien fonctionné et que les Français ont compris ses enjeux. Les médias ont eu un rôle important. Pour la première fois, les campagnes sont télévisées ce qui familiarise l'élection et a un effet sur l'importance de l'acceptation de celle-ci. Les partis vont se structurer en fonction du régime présidentiel : on organise son programme en vue de l'Élysée. La fonction présidentielle va structurer la vie politique, les partis vont s'organiser en conséquence. Les tenants de la VI<sup>e</sup> République sont pour un régime plus parlementariste. Mais l'affaiblissement de la fonction présidentielle passe à terme par la suppression des élections et une hausse du rôle du Premier Ministre. L'élection présidentielle est beaucoup trop populaire. La Constitution de 1958 est installée car elle est révisée régulièrement donc actualisée : le système est stable et évolutif.

### **De la révision exceptionnelle à la révision banalisée**

Les révisions sont d'abord exceptionnelles et toujours ambiguës car elles sont associées au Président puisque c'est lui qui décide. Elle est toujours perçue comme une manœuvre politique. De Gaulle n'a rien fait pour enlever cette vision, il a fait du référendum un plébiscite, le référendum est toujours lié au Président. Jusque dans les 1980s, il y a eu 5 révisions (donc exceptionnelles). Depuis les 1990s, il y en a eu une quinzaine. La révision n'est plus un acte politique dont le Président est l'initiateur, elle est souvent utilisée comme manœuvre politique pour ne pas être hypothécaire. Il y a une banalisation de la révision rendue nécessaire pour adopter les textes constitutionnels aux temps présents et à la construction communautaire (Maastricht, Amsterdam, Nice, \*TCE, Lisbonne).

Les révisions s'imposent aussi par une adaptation législative future en contournant le Conseil Constitutionnel. En 1998, la Constitution est révisée pour permettre l'inscription d'une disposition favorisant et rendant possible l'adoption d'une loi prévoyant la parité homme / femme pour certaines élections. En novembre 1982, on avait réformé le mode de scrutin municipale des communes de plus de 3000 habitants : aucune liste ne pourrait présenter plus de 75% de candidats d'un même sexe. Mais le Conseil Constitutionnel annule cette disposition car dans la Constitution, le citoyen est asexué. Il faut attendre 1998 pour l'instauration dans la Constitution d'une disposition relative à cela. Du côté des scrutins de liste, la parité s'impose et devient obligatoire. Par contre, les scrutins uninominaux ne sont pas soumis à la parité. En cas de non-respect, le parti risque des amendes. La banalisation des

révisions correspond surtout à un « toilettage » constitutionnel (on enlève les dispositions qui ne servent plus à rien et on ajoute des dispositions techniques). Lorsqu'un traité est signé par la France, le Président de la République saisit le Conseil Constitutionnel. Ce n'est pas obligatoire mais systématique pour les traités européens. Le traité de Lisbonne n'était pas constitutionnel, le gouvernement a proposé une révision qui a été acceptée par les deux chambres pour ensuite pouvoir aborder le traité européen. Deux ouvertures sont possibles : soit par référendum, soit par vote du Parlement.

### **L'institutionnalisation du présidentielisme**

Le présidentielisme naît avec la V<sup>e</sup> République. En 1958, on instaure un régime parlementaire renoué et efficace avec l'ambiguïté d'avoir renforcé le chef de l'Etat. Cela s'accroît avec la pratique. A partir de 1962 et l'élection au suffrage universel direct, on renforce son rôle. A la fin des 1960s, on ne peut plus qualifier la V<sup>e</sup> République de régime parlementaire car les attributs parlementaires se sont atténués, mais ce n'est pas non plus un régime présidentiel (comme aux US). Les mécanismes du parlementarisme demeurent (dissolution, question de confiance, censure) mais l'esprit de celui-ci a disparu, tandis qu'aucun mécanisme d'un régime présidentiel n'est appliqué. On parle d'un régime « semi-présidentiel ». Mais il y a une pratique présidentielle du régime, avec les domaines des Affaires Etrangères et de la Défense qui sont réservés au chef de l'Etat sans que cela ne soit écrit dans la Constitution. F. Mitterrand instaure la « sentence présidentielle ». Le Président est le Chef des Armées, sans que cela ne justifie le domaine réservé de la Défense. En période de cohabitation, le Président collabore de manière étroite avec le Premier Ministre sur ces sujets, ce qui montre l'institutionnalisation de ces domaines réservés. On a donc une organisation hybride entre parlementarisme et la place dominante de la fonction présidentielle qui s'est façonnée avec la pratique. Mais le texte constitutionnel lui donnait lui-même des pouvoirs significatifs.

## **Chapitre 3 : L'organisation du régime**

### **Section 1 : La fonction présidentielle dominante**

#### **Des pouvoirs encadrés mais renforcés par la pratique**

La Constitution distingue pouvoirs propres (que le Président exerce seul) et pouvoirs partagés (règle du contre-seing). L'article 19 énumère les articles qui constituent les pouvoirs propres du Président. C'est une entorse à la logique du parlementarisme car il instaure des pouvoirs du

Président qui échappent à la règle du contre-seing. Cela donne à la fonction présidentielle une particularité significative : l'exercice discrétionnaire. La règle du contre-seing permet au chef du gouvernement d'endosser la responsabilité des actes, le Président étant irresponsable. Elle a abouti à affaiblir la fonction du chef de l'Etat. La V<sup>e</sup> République opère une rupture en 1958 dans l'énoncé des attributions du Président de la République puisqu'elle rétablit des pouvoirs propres à sa fonction. Cependant, cela est présenté comme une exception. La règle de droit commun est le contre-seing. Le président a un rôle d'arbitre à l'égard du peuple, du parlement, du gouvernement et du juge constitutionnel. Mais il est très vite actif puisqu'il exerce seul cette fonction. Le pouvoir du Président s'exerce à l'égard du Parlement : la dissolution (art.12) est un pouvoir propre sans contrainte excepté l'obligation d'en informer le Président de chaque chambre, et que deux dissolutions ne peuvent avoir lieu la même année civile. Depuis 1958, il y a eu cinq dissolutions :

- octobre 1962 (De Gaulle) : en réponse à la censure du gouvernement Pompidou (dissolution classique dans la logique du mécanisme)
- mai 1968 (De Gaulle) : moyen de sortir de la crise sociale, pas de débouché politique, sur conseil de Pompidou
- 1981 et 1988 (Mitterrand) : après avoir été élu en étant minoritaire à l'Assemblée Nationale dominée par la droite
- 1997 (Chirac) : avancement de la date des élections législatives (processus utilisé dans d'autres démocraties comme UK)

### **Une irresponsabilité politique contestable**

L'évolution de la légitimité et des pouvoirs du Président (élection au suffrage universel) ne s'est pas accompagné d'une évolution similaire de sa responsabilité. La France fait figure d'exception parmi les démocraties occidentales. En général, l'irresponsabilité du chef de l'Etat provient de son absence pouvoir, tradition issue de la monarchie parlementaire anglaise. En 1958, le Président avait des prérogatives mais surtout comme arbitre (saisie du conseil constitutionnel contre une loi ou un traité, du peuple lors d'un référendum ou d'une dissolution). Avec la révision de 1962, l'arbitre devient capitaine mais son régime de responsabilité ne change pas.

#### **L'irresponsabilité politique.**

La mise en jeu de sa responsabilité implique que le Président démissionne ou soit jugé et renvoyé de ses fonctions. Deux cas de figure :

- Sanctions électorales : la responsabilité du Président n'est pas évidente, elle interviendrait dès qu'il essuie un revers électoral, alors que cela n'arrive que lors d'élections présidentielles. Dans ce cas, la sanction est immédiate. De Gaulle avait engagé sa responsabilité sur certains référendums, et c'est suite à un revers qu'il a démissionné en avril 1969. Ses successeurs n'ont pas reconduit cette conception. En ce qui concerne les élections législatives, une défaite n'oblige pas le Président à démissionner mais à nommer un Premier Ministre pouvant bénéficier d'une majorité à l'Assemblée. Lors des élections non nationales, la responsabilité du Président n'est pas engagée, sauf s'il décide lui-même de démissionner. Il n'y a donc pas de responsabilité électorale indirecte. Le Président peut choisir de démissionner ou tirer acte d'un désaveu moral en rectifiant sa politique.
- Responsabilité pour faute politique : la démocratie suppose l'irresponsabilité pour opinion politique (liberté d'expression, sauf cas particulier tel qu'incitations à la haine par exemple). En droit, un Président ne devrait pas démissionner s'il exprimait une opinion, même choquante. Mais à cause de l'intériorisation des règles morales, politiques et sociales, peut-être.
- Seule responsabilité envisageable : la « Haute Trahison », mais pas de définition de la haute trahison. Idée : entente avec un ennemi, violation de la constitution ou des droits de l'homme... Procédure officielle : le Président est mis en accusation par un vote séparé des deux chambres suite à l'initiative d'un parlementaire et au soutien d'1/10<sup>e</sup> des élus qui est examinée par une commission et votée à la majorité absolue de ses membres, puis ouvre une instruction dirigée par une commission comprenant des magistrats de carrière (CCAss) qui décide de l'envoyer ou non devant la Haute Cour de Justice composée de 24 parlementaires. Aucune procédure n'a été engagée pour un Président. La révision de 2007 permet une destitution : engagée par un parlementaire qui doit faire adopter par sa chambre un texte convoquant la Haute Cour (remplaçant la HCJ), puis par l'autre chambre. Vote de la destitution à l'HC par 2/3 des membres inscrits. Destitué, le Président peut alors être jugé pour les faits qui lui sont reprochés devant un juge de droit commun.

#### La responsabilité civile et pénale.

1958, la question de la responsabilité se pose : une immunité totale serait jugée immorale, une assimilation au régime normal risquerait de le soumettre à des attaques civiles ou pénales pouvant nuire à sa réputation et faire obstacle à l'exercice de ses fonctions.

La responsabilité civile (réparation pécuniaire d'une faute ou d'un acte par un remboursement, un dédommagement, des intérêts...) était pleine jusqu'en 2007. La révision de cette année-là précise que le Président ne peut faire l'objet d'aucune action judiciaire, d'aucune poursuite. Mais elles pourront être reprises un mois après la cessation de ses fonctions.

La question de la responsabilité pénale n'est pas abordée clairement dans la Constitution. Aujourd'hui, il n'est pas responsable a priori des actes commis en tant que Président (choix politiques), il ne peut être poursuivi durant son mandat mais ces poursuites sont suspendues jusqu'à la fin de son mandat. Il peut être entendu s'il subit une procédure de destitution. Sa responsabilité pénale peut être engagée devant la CPI en cas de crimes de guerres ou crimes contre l'humanité si les juridictions nationales ne s'en chargent pas.

## **Section 2 : La fonction parlementaire affaiblie**

C'est une nouvelle donne constitutionnelle. L'affaiblissement du Parlement est renforcé par la pratique. Le déséquilibre Présidentialisme/Parlementarisme se fait au profit de l'exécutif. Au sein de l'exécutif, un déséquilibre avantage aussi le Président au détriment du Premier Ministre. Le fait majoritaire signifie l'existence d'une majorité parlementaire solide à l'Assemblée Nationale qui soutient les actions du gouvernement et du Président. Il existe depuis 1962, à l'exception des périodes de cohabitation. Le fait majoritaire renforce l'exécutif et affaiblit le Parlement. Celui-ci n'est pas pour autant une chambre d'enregistrement. Mais il faudrait que les parlementaires aient plus l'occasion de proposer des lois. L'Assemblée Nationale a pour mission principale d'être le soutien de l'exécutif. Les députés de l'opposition doivent exister, mais il est difficile pour eux de se faire entendre.

*La révision de juillet 2008 améliore le fonctionnement du Parlement, donne plus de place aux députés, limite l'utilisation du 49-3. Elle n'a pas renforcé le pouvoir présidentiel.*

## **Une fonction législative sous influence gouvernementale**

### **Domaines attribués aux assemblées :**

C'est la première fois qu'une Constitution écrite limite le domaine du Parlement par l'énoncé d'une liste exhaustive et donc restrictive de domaines qui lui sont attribués (art.34). La matière définit comme relevant du Parlement est cependant large. A contrario, les matières ne relevant pas du domaine législatif peuvent faire l'objet de décisions réglementaires prises directement par le gouvernement (art.37 : décrets). Dans le règlement traditionnel, le décret permet d'appliquer des lois (décret d'application). En 1958 est créé un nouveau décret qui ne

relève pas de la compétence du législateur, l'exécutant agit à sa place (décret autonome). Dans la pratique, la possibilité d'utiliser des décrets autonomes est étroite vu la compétence du Parlement dans de larges domaines. Le Conseil Constitutionnel dont l'une des tâches est de faire respecter la Constitution a plutôt favorisé le Parlement à travers une définition large de l'article 34.

### **Discussion et vote des assemblées :**

Les lois d'origine gouvernementale sont des projets de loi et représentent environ 90% des lois votées. Celles d'origine parlementaire sont des propositions de loi et représentent 10% des lois votées. Dans l'art.39, l'initiative des lois n'appartient pas au Président mais au Premier Ministre ou aux parlementaires. Mais la pratique fait que si : le Président est élu sur une programme qui doit être réalisé. Durant la cohabitation de 1997 à 2002, on accorde plus de place aux propositions de loi : le PACS, l'allongement de la durée légale de l'IVG... 35% des lois votées étaient d'origine parlementaire, dont 11% de l'opposition. Tout projet de loi doit recevoir un avis du conseil d'Etat et être adopté en Conseil des ministres avant d'être déposé devant les chambres. Il n'y a pas de règle qui indiquerait un ordre entre le Sénat et l'Assemblée Nationale, mais c'est souvent cette dernière qui reçoit le texte en premier. C'est obligatoire dans seulement deux cas : le projet de loi de finance et le financement de la sécurité sociale. Le Sénat est prioritaire pour les projets de loi concernant l'organisation des collectivités territoriales. Les propositions de lois sont discutées d'abord dans la Chambre dont elles émanent et n'ont pas besoin de l'avis du Conseil d'Etat. Elles émanent rarement d'un parlementaire seul. La fixation de l'ordre du jour est restée très longtemps favorable au Président car fixé en conférence des présidents (Président et Vice Présidents de l'assemblée concernée, présidents de groupes et de commissions, Ministre chargé des relations avec le Parlement (Roger Karoutchi) qui représente l'exécutif et décide en fait de l'ordre du jour). L'article 48 favorise le gouvernement car il donne la priorité aux projets de loi dans l'ordre que le gouvernement a fixé. Cet article est révisé deux fois : en 1995, une séance par mois est réservée pour l'ordre du jour fixé par les assemblées ; en 2008, 1 jour de séance par mois est réservée à l'ordre du jour de l'assemblée à l'initiative de l'opposition et des groupes minoritaires.

### **Une fonction de contrôle difficile à affirmer**

L'article 49 énonce les techniques classiques du parlementarisme (question de confiance, motion de censure), uniquement valables devant l'Assemblée Nationale (logique du bicaméralisme inégalitaire). Seule l'Assemblée Nationale peut être dissoute. La V<sup>e</sup>

République ne prévoit pas d'investiture du gouvernement par l'Assemblée Nationale. Cela atténue le caractère parlementaire du régime. Le Premier Ministre s'estime lié au Président plus qu'à l'AN lorsqu'il ne pose pas de question de confiance. La censure n'a pas de raison d'être puisque que le gouvernement possède une majorité solide à l'AN depuis 1962 (fait majoritaire). Même l'opposition n'y recourt pas souvent puisqu'elle ne sera pas votée. Elle a un caractère symbolique pour provoquer un débat. Une seule motion de censure a fonctionné : contre Pompidou en 1962 à propos de l'élection du Président au SUD. L'article 49-3 combine la motion de censure au processus législatif. Le gouvernement engage sa responsabilité sur un texte de loi. Il y a une possibilité de motion de censure. Sans cela, le texte est adopté sans être discuté ni voté au Parlement. Si une motion de censure est déposée, elle est votée et discutée. Si le gouvernement est censuré, le texte n'est pas adopté et le gouvernement est renversé. C'est une procédure contestée qui caractérise la rationalisation du parlementarisme. Elle met les députés au pied du mur, surtout ceux de la majorité. La révision de 2008 limite l'utilisation du 49-3 aux projets de loi de Finance et de Sécurité Sociale.

Le nombre de députés et la durée de leur mandat ne sont pas inscrits dans la Constitution et sont légiférés par des lois organiques. Pour le vote, lors de motions de censure, seuls le « oui » sont comptés, le « non » et l'abstention reviennent au même. Seuls restent dans l'hémicycle ceux qui souhaitent voter. Il y a aujourd'hui 577 députés, ce qui est assez faible, il devrait y en avoir au moins 650 vu la population et la compétence du Parlement. Le découpage des circonscriptions se fait au niveau départemental. Il n'y a pas eu de re-découpage depuis 1986, il est donc dépassé à cause des bouleversements démographiques. Il y a 331 sénateurs élus pour 6 ans et renouvelés par moitié tous les trois ans.

### **Section 3 : Le Conseil Constitutionnel : l'innovation la plus originale de la V<sup>e</sup> République**

L'évolution du CC lui confère son originalité. A l'origine, il était envisagé comme un élément de la rationalisation du parlementarisme. A son initiative propre, le CC évolue. Depuis une trentaine d'années, il apparaît comme garant de l'Etat de droit. Le CC est le seul organe qui fait un contre-poids efficace à l'exécutif et plus particulièrement au Président de la République. C'est un organe juridictionnel, ses décisions ne sont pas politiques. Aujourd'hui, il n'innove plus, ses décisions essentielles ont été prises entre les 1970s et les 1990s.

### **Une organisation classique**

Le CC comprend neuf membres nommés pour 9 ans à mandat unique et est renouvelé par tiers tous les trois ans. Trois membres sont nommés par le Président de la République, trois autres par le Président de l'AN, les trois derniers par le Président du Sénat. La révision de 2008 indique que les nominations sont encadrées selon une procédure expliquée dans l'article 13 (pour la nomination aux emplois supérieurs de l'Etat). Les trois nominations du Président de la République doivent être soumises à l'avis public des commissions permanentes de lois des deux chambres. Elles sont refusées si l'addition des votes négatifs dans chaque chambre est égale à au moins trois cinquième des suffrages exprimés au sein des deux chambres. Le Président de l'AN et celui du Sénat ont besoin uniquement de l'avis de la Commission de leur propre chambre. Le prochain renouvellement aura lieu en 2010. le président du CC est choisi par le Président de la République parmi les neuf membres nommés. Aujourd'hui, c'est Jean-Louis Debré, ancien Président de l'AN. C'est un Président classique du CC, une personnalité politique qui a exercé des fonctions de haut niveau, parlementaires ou ministérielles.

A côté des membres nommés, il y a des membres de droit, à vie : les anciens Présidents de la République. En 1958 s'est posé la question de quoi faire des anciens Présidents de la République. Au départ, on avait l'idée d'en faire des sénateurs, comme en Italie. Le CC n'était qu'un régulateur de pouvoir public et on avait l'image des Président de la IV<sup>e</sup> République au-dessus des partis. Aujourd'hui, il y a deux membres de droit potentiels : Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac qui y siègent par période. Quand il y a égalité des voix, celle du Président du CC est prépondérante. Les membres ont le droit de s'abstenir.