

LES INSTITUTIONS DE LA V^e REPUBLIQUE

par Raymond **FERRETTI**
Maître de conférences à l'Université de Metz

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA CONSTITUTION	6
Section 1 Le processus constitutionnel	6
§ 1 L'élaboration de la Constitution	6
A – La procédure suivie	6
a – L'analyse juridique de la procédure	7
b – La description de la procédure	7
B – Les principes mis en oeuvre	8
Les principes prévus par la loi constitutionnelle du 3 juin 58	8
b – Les principes développés par les « pères fondateurs »	9
§ 2 La révision de la Constitution.	10
A - La procédure normale : l'article 89	10
a) Les mécanismes de l'article 89	10
b) L'utilisation de l'article 89	11
B - Les procédures exceptionnelles.	11
a) L'exception explicite : l'ancien article 85	12
b) L'exception implicite : l'article 11	12
Section 2 La suprématie de la Constitution.	13
§ 1 L'organe de contrôle de constitutionnalité : le Conseil Constitutionnel	13
A – Composition	13
a) Les membres nommés	13
b) Les membres de droit	14
B – Fonctions	14
a) Fonctions non contentieuses	14
b) Fonctions contentieuses	15
§ 2 Les procédures du contrôle de constitutionnalité.	15
A - Le contrôle stricto sensu	15
a) Le contrôle facultatif	15
b) Le contrôle obligatoire	16
B - Le contrôle lato sensu	16
a) La procédure de l'irrecevabilité de l'article 41	16
b) La procédure de la délégalisation de l'article 37.2	16
Section 3 L'application de la Constitution	17
§ 1 La présidentialisation	17
A – Origines	17
a) Institutionnelles	17
b) Politiques : le soutien du président	21
B – Manifestation : l'hégémonie présidentielle	23
a) La domination du gouvernement.	23

b) La domination du Parlement. -----	24
C – Limites : la cohabitation -----	24
a) Le gouvernement retrouve ses pouvoirs « usurpés » -----	24
b) Le président ne reste pas inerte -----	25
§ 2 L'assujettissement du Parlement -----	25
A – L'assujettissement juridique : la rationalisation -----	25
a) L'élargissement du champ de la rationalisation -----	25
b) Le renforcement de l'efficacité de la rationalisation. -----	26
B – L'assujettissement politique : le fait majoritaire -----	26
a) Le phénomène -----	26
b) L'évolution du phénomène -----	28

PREMIERE PARTIE : LA PREPONDERANCE DE L'EXECUTIF ----- 29

CHAPITRE 1 Un président de la république, clé de voute des institutions ----- 30

Section 1 Les allées du pouvoir. -----	30
§ 1 Les allées montantes : l'élection. -----	30
A - Le système de 1958 : l'élection au suffrage indirect -----	30
a) Les modalités du système -----	30
b) La signification du système : la « déparlementarisation » -----	31
B - Le système de 1962 : l'élection au suffrage universel direct -----	31
a) La signification du système. -----	31
b) Les modalités du système -----	32
§ 2 Les allées descendantes. -----	35
A - La fin du mandat -----	35
a) Du septennat ... -----	35
b) ...au quinquennat. -----	36
B - L'interruption du mandat -----	37
a) L'interruption complète : l'intérim (art 7) -----	37
b) L'interruption partielle : la suppléance (art 21) -----	37
C – La mise en cause du mandat : la responsabilité présidentielle -----	37
a) La responsabilité politique ----- Erreur ! Signet non défini.	
b) La responsabilité pénale -----	38
Section 2 La jouissance du pouvoir. -----	42
§ 1 - Les pouvoirs exclusifs -----	42
A - Les pouvoirs traditionnels -----	42
a) La nomination du Premier ministre (art 8.1) -----	42
b) Le droit de dissolution.(art 12) -----	42
c) Le droit de message.(art 18) -----	44
B - Les pouvoirs nouveaux. -----	44
a) Les pouvoirs sur le Conseil Constitutionnel (art 56 ; 54 et 61.2) -----	44
b) Les pouvoirs de crise. (art 16) -----	44
c) Le pouvoir d'engager la force nucléaire -----	46
§2 - Les pouvoirs partagés. -----	46
A - Les instruments du partage -----	46
a) Le contreséing (art 19) -----	46
b) La proposition préalable -----	47
c) L'article 5 -----	47
B - Le domaine du partage -----	47
a) Les relations avec le Gouvernement -----	47

b) Les relations avec le Parlement -----	47
c) Les relations avec la Nation-----	48
C - L'application du partage-----	51
a) Le faux partage en cas de concordance des majorités-----	51
b) Le vrai partage en période de cohabitation-----	51
CHAPITRE 2 Un gouvernement renforce -----	51
Section 1 L'organisation du Gouvernement.-----	51
§ 1 La composition du Gouvernement-----	51
A – Le chef du Gouvernement :Le Premier ministre -----	51
a) Nomination. (Art 8.1)-----	51
b) Fin des fonctions. (Art 8.1)-----	51
B – Les membres du Gouvernement : Les ministres. -----	54
a) Les différentes catégories de ministres -----	54
b) Début et fin des fonctions -----	55
C - Les formations du Gouvernement -----	56
a) Le Conseil des ministres -----	56
b) Le Conseil de cabinet -----	56
c) Les Conseils et Comités interministériels -----	56
§ 2 Le statut du Gouvernement -----	57
A - Les incompatibilités. (art 23) -----	57
a) Les incompatibilités avec le mandat parlementaire. -----	57
b) Les incompatibilités avec d'autres fonctions. -----	57
B – La responsabilité pénale -----	58
a) L'organe de jugement : la Cour de justice de la République -----	58
b) La procédure -----	58
Section 2 Les attributions du gouvernement -----	59
§ 1 Les attributions du gouvernement, organe collégial. (art 20)-----	59
A – L'objet des pouvoirs -----	59
a) La détermination de la politique de la Nation-----	59
b) La conduite de la politique de la Nation -----	59
B – Les limites des pouvoirs -----	61
a) Limites par rapport à l'Assemblée -----	61
b) Limites par rapport au Président de la République -----	61
§ 2 Les attributions du Premier ministre -----	61
A – Le Premier ministre, chef du Gouvernement -----	62
a) Les prérogatives à l'égard du Président de la république-----	62
b) Les prérogatives à l'égard du Gouvernement.-----	62
B - Le Premier ministre, chef de l'administration -----	63
a) Le pouvoir réglementaire. (art 21) -----	63
b) Le pouvoir de nomination(art 21) -----	64
C - Le Premier ministre, chef de la majorité-----	64
a) La maîtrise politique du Parlement -----	65
b) La maîtrise technique du Parlement : l'encadrement de la procédure législative	65
DEUXIEME PARTIE : L'ENCADREMENT DU PARLEMENT -----	66
CHAPITRE 1 L'encadrement des membres du Parlement. -----	66
Section 1 L'élection -----	66
§ 1 L'élection des députés -----	66

A - Le système électoral. -----	66
a) Le suffrage universel direct.-----	67
b) Le mode de scrutin. -----	67
B - Les candidats. -----	67
a) L'éligibilité. -----	67
b) Les inéligibilités -----	68
C - La campagne. -----	68
a) Le financement de la campagne -----	68
b) Le déroulement de la campagne -----	70
§ 2 L'élection des sénateurs -----	71
A - Les électeurs -----	71
a) Les députés -----	71
b) Les conseillers généraux -----	71
c) Les conseillers régionaux -----	71
d) Les conseillers municipaux ainsi que des délégués supplémentaires -----	71
B - Le scrutin. -----	71
a) La date du scrutin -----	71
b) Le mode de scrutin -----	72
Section 2 Le mandat -----	72
§ 1 L'exercice du mandat. -----	72
A - Les incompatibilités. -----	72
a) Les incompatibilités avec les fonctions publiques -----	72
b) La compatibilité de principe avec les activités privées -----	74
B - La suppléance -----	74
a) La personne du suppléant -----	74
b) Les situations de suppléance -----	74
§ 2 La protection du mandat. -----	75
A - Les immunités -----	75
a) L'irresponsabilité. -----	75
b) L'inviolabilité. -----	75
B - L'indemnité. -----	76
a) Les indemnités -----	76
b) Les avantages -----	76
CHAPITRE 2 L'encadrement des assemblées du Parlement -----	77
Section 1 Le cadre organique -----	77
§ 1 - Les organes de direction -----	77
A - Le président -----	77
a) Election -----	77
b) Rôle -----	78
B - le bureau -----	79
a) Structure -----	79
b) Rôle -----	79
C - La Conférence des présidents -----	80
a) Composition -----	80
b) Rôle et fonctionnement -----	80
§ 2 - Les organes de travail -----	80
A - les groupes politiques -----	80
a) Leur création -----	80
b) Leur rôle -----	81

c) Les différents groupes -----	81
B - Les commissions -----	83
a) Les commissions législatives -----	83
b) Les commissions d'enquête-----	84
C - Les délégations et offices-----	84
Section 2 Le cadre procédural -----	85
§ 1 - La procédure de réunion-----	85
A - Les sessions -----	85
a) La session ordinaire -----	85
b) Les sessions extraordinaires -----	86
b)Les réunions de plein droit -----	87
B - Les séances -----	87
a) Le nombre de jour de séance-----	87
b) L' ordre du jour -----	88
c)Le caractère public des séances-----	88
§ 2 - La procédure de vote-----	88
A - Le quorum-----	88
a) Définition -----	89
b) Vérification-----	89
B - Les modalités du vote -----	89
a) Les modalités ordinaires -----	89
b) Les modalités exceptionnelles -----	89
C - Les majorités requises -----	90
a) La majorité simple-----	90
b) La majorité absolue -----	90
c) La majorité qualifiée-----	90
CHAPITRE 3 L'ENCADREMENT DES FONCTIONS DU PARLEMENT. -----	90
Section 1 La fonction législative. -----	90
§ 1 L'encadrement de la compétence législative -----	91
A - Les limitations de la compétence.-----	91
a) La délimitation du domaine de la loi-----	91
b)La sanction de la délimitation-----	94
B - Les exceptions à la compétence -----	96
a) La substitution du Président de la République au Parlement -----	96
b) La substitution du Gouvernement au Parlement -----	97
§ 2 L'encadrement des pouvoirs législatifs -----	100
A - Le pouvoir d'initiative -----	100
a) L'initiative globale : les propositions de loi-----	100
b) L'initiative partielle : les amendements -----	102
B - Le pouvoir d'adoption. -----	104
a) L'expression normale du pouvoir d'adoption. -----	104
b) Les limitations du pouvoir d'adoption. -----	105
Section 2 La fonction de contrôle -----	110
§ 1 Le contrôle majeur. -----	110
A – L'engagement de responsabilité : un encadrement faible -----	110
a) Seules les conditions d'engagement sont réglementées -----	111
b) Mais le vote est relativement aisé-----	111
B - la motion de censure : un encadrement fort -----	111
a) Le dépôt est relativement difficile -----	112

b) Le vote est rendu très difficile -----	112
§ 2 Le contrôle mineur. -----	113
A – L’approfondissement des procédés classiques -----	113
a) Les questions -----	113
b) Les commissions d’enquête -----	115
B – Le développement de procédés nouveaux -----	117
a) Au sein des commissions permanentes -----	117
b) Les résolutions -----	118

La Cinquième République a été instaurée en réaction au «parlementarisme absolu» de la III^e et de la IV^e République. Ses fondateurs ont voulu rééquilibrer les pouvoirs. La Constitution du 4 octobre 1958 (Chapitre préliminaire) assure par conséquent la prépondérance de l’exécutif (Première partie) et l’encadrement le Parlement (Deuxième partie).

CHAPITRE PRELIMINAIRE : LA CONSTITUTION

La Constitution du 4 octobre 1958 est le fruit d’un double processus de formation (Section 1). De plus elle garantit, pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle, sa suprématie (Section 2). Enfin, son application a révélé des pratiques institutionnelles qui caractérisent la Ve République (Section 3).

Section 1 Le processus constitutionnel

La Constitution appliquée aujourd’hui n’est pas tout à fait la même que celle élaborée en 1958 puisque quinze révisions sont intervenues depuis.

§ 1 L’élaboration de la Constitution

Le processus qui a conduit à l’adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, a commencé le 13 mai 1958. Ce jour-là, une émeute, à Alger soutenue par l’armée débouche sur la mise en place d’un comité de salut public dirigé par le Général Salan et le Général Massu. En réalité, il s’agit d’un défi au nouveau Gouvernement conduit par Pierre PFLIMLIN que l’Assemblée nationale vient le même jour d’investir. La crise de régime tant redouté éclate sur fond de guerre d’Algérie.

Le 15 mai, le Général de Gaulle annonce qu’il se tient « *prêt à assumer les pouvoirs de la République.* » Il amorce alors un processus de retour au pouvoir. Après de nombreux contacts ce retour de de Gaulle au pouvoir sera décidé. Une nouvelle Constitution sera rédigée. Le passage de la IV^e à la V^e se fera en quatre mois et demi ce qui tranche avec les quatre ans qu’il a fallu pour instaurer la III^e République. L’élaboration de la Constitution de 1958 se fera en respectant une procédure particulière et débouchera sur des principes nouveaux.

A – LA PROCEDURE SUIVIE

Après bien des discussions, un scénario sera arrêté. Le Général de Gaulle formera un gouvernement ce sera le dernier de la IV^e. Il sera investi officiellement par l’Assemblée

nationale le 1^{er} juin 58. Ce gouvernement comprendra notamment quatre Ministres d'Etat : Guy MOLLET, Pierre PFLIMLIN, Louis JACQUINOT, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY qui représentent les grands partis de l'époque (SFIO, MRP, Indépendants et RDA) à l'exception du Parti Communiste qui s'oppose au processus.

Le 3 juin 1958, l'Assemblée nationale vote la loi constitutionnelle qui fixe la procédure d'élaboration de la nouvelle Constitution.

a – L'analyse juridique de la procédure

On est passé sans rupture juridique de la IV^e République à la V^e République. La procédure prévue par la loi constitutionnelle peut s'analyser comme une révision du mode de révision, mais aussi et en même temps comme une révision-abrogation.

1° Une révision du mode de révision

« Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1 juin 1958 et ce dans les formes suivantes : » Cette première phrase de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qualifie bien la situation : il s'agit d'une révision de la Constitution de 1946, mais cette révision se fera dans le cadre d'une nouvelle procédure.

L'article 90 de la Constitution prévoyait en effet que l'Assemblée nationale devait rédiger un projet de révision qui ensuite devait être soumis à l'approbation du peuple. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 modifie ces dispositions en substituant le Gouvernement investi le 1 juin 1958 à l'Assemblée nationale.

2° Une révision-abrogation

Ce n'est donc pas le Gouvernement en général qui était habilité à intervenir, mais bien celui dirigé par Charles de Gaulle et pas un autre. En d'autres termes si ce Gouvernement avait échoué son successeur n'aurait pu procéder à la même opération. D'autre part, c'est le Gouvernement, et non pas, le Chef du Gouvernement qui était habilité, ce qui tranche avec la procédure suivie en 1940 au terme de laquelle le Président du Conseil, le Maréchal Pétain était personnellement autorisé à réviser la Constitution.

Mais surtout, l'objet de cette révision était très large puisqu'il portait en fait sur toute la Constitution. Quand on révisé toute la Constitution, cela veut dire que l'on substitue une nouvelle Constitution à l'ancienne. Il s'agit donc d'une révision-abrogation.

b – La description de la procédure

Trois étapes sont prévues.

1° La rédaction du projet par le Gouvernement

Au sein du Gouvernement, c'est Michel Debré, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux qui va avoir la charge de rédiger l'avant-projet. A cette fin deux organismes seront créés :

≪≪ un groupe de travail

Il est composé de membres du Conseil d'Etat et de représentants des Ministres d'Etat Il est animé par Raymond Janot et comprend entre autres : François Luchaire, Yves Guéna, Jean Foyer, André Chandernagor. Ce groupe va mettre au point un texte qui servira de base à la discussion. C'est ce texte qui sera ensuite examiné par :

≪≪ un comité interministériel

Il fera l'essentiel du travail. Présidé par le Général de Gaulle, il rassemblait le Garde des sceaux, les quatre ministres d'Etat ainsi que René Cassin, vice-président du Conseil d'Etat et

Georges Pompidou, directeur de cabinet du Général. Le texte définitif sera enfin examiné et arrêté par le Conseil de Cabinet entre le 23 et le 26 juillet 1958.

2° La consultation d'organismes extra-gouvernementaux

Deux organismes sont indiqués dans la loi du 3 juin 1958.

≪≪ Le Comité Consultatif Constitutionnel :

C'est un organisme collégial qui comprend trente neuf membres et que préside Paul REYNAUD. Il comprend vingt six parlementaires élus par les commissions des deux assemblées ainsi que treize personnalités nommées par le Gouvernement. Ce comité est en quelque sorte un substitut très formel du Parlement qui a été éliminé de toute la procédure.

Le Comité Consultatif Constitutionnel interviendra du 29 juillet au 14 août 1958. Il a notamment contribué à préciser les contours de la Communauté française.

≪≪ Le Conseil d'Etat

L'Assemblée générale Conseil d'Etat, c'est à dire son instance la plus élevée, sera consulté et qui se prononcera le 27 août 1958.

Sa contribution à l'élaboration de la Constitution se traduira par quelques propositions concernant notamment la délimitation du domaine de la loi et du règlement..

3° L'approbation du texte par le peuple : le référendum du 28 septembre 1958

Le Gouvernement arrêtera définitivement le projet le 3 septembre. Le lendemain le Général de Gaulle présentera le texte au peuple français inaugurant ainsi la campagne référendaire.

Les grands partis, des indépendants à la SFIO en passant par le MRP préconiseront le OUI. Par contre, le PC, l'extrême droite et certaines personnalités indépendantes comme Pierre MENDES-FRANCE ou François MITTERRAND feront campagne pour le NON. Les français vont massivement approuver le texte à plus de 85 %.

B – LES PRINCIPES MIS EN OEUVRE

La loi constitutionnelle du 3 juin avait fixé un cadre, mais à l'intérieur de celui-ci ceux qu'il faut bien appeler les « pères fondateurs » vont apporter leur propre contribution.

Les principes prévus par la loi constitutionnelle du 3 juin 58

Cinq grands principes sont énoncés dans la loi. Ils forment le cadre dans lequel la nouvelle Constitution devra s'inscrire.

1° La démocratie

Selon la loi : « C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ».

2° La démocratie libérale

La loi prévoyait en second lieu que « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés » rappelant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde le caractère libéral de la démocratie. On notera que l'on insistait sur le caractère effectif de la séparation condamnant de la sorte la confusion des pouvoirs de la IV^e.

3° Le régime parlementaire

La loi disposait que « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement » ce qui correspond à la définition minimum de ce régime.

4° L'Etat de Droit

La loi constitutionnelle indiquait que : « L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le Préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère »

5° La Communauté française

La dernière condition prévue par la loi constitutionnelle était l'organisation des « rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés »

b – Les principes développés par les « pères fondateurs »

1° La présidentialisation

En matière constitutionnelle, le général de Gaulle, avait des idées assez précises. Il les avait exposées dans son discours de Bayeux en 1946. Ce sont ces idées qui serviront de base à la nouvelle Constitution. La plus importante consiste dans la restauration de l'Etat qui ne peut se faire selon lui sans un renforcement de l'institution présidentielle. C'est pourquoi le Président doit disposer de pouvoirs propres de façon à jouer un rôle d'arbitre au-dessus des partis. Il doit aussi en cas de péril grave pouvoir disposer de pouvoirs illimités. C'est donc du Président que doit procéder le Gouvernement qui ainsi ne sera plus sous la coupe du Parlement.

2° Un « régime parlementaire rénové »

Michel Debré est lui un fervent défenseur du régime parlementaire, mais d'un régime parlementaire rénové. Il rêve d'une transposition du modèle anglais en France plus précisément, d'un renforcement de la position du Gouvernement par rapport au Parlement. A cette fin il préconise la répartition des compétences entre le législateur et le Gouvernement. De plus il est favorable à l'organisation du travail des Assemblées : ordre du jour prioritaire, limitation du nombre de commissions etc...

3° Un régime parlementaire rationalisé

Les ministres d'Etat et notamment Guy Mollet et Pierre Pflimlin sont favorables à la rationalisation dans la mesure où ils avaient déjà soutenu des projets de ce type quelques mois plus tôt. (Projet Gaillard, projet Coste-Floret). Plus précisément, ils sont favorables à une meilleure organisation des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Ainsi vont-ils introduire l'article 49-3, c'est à dire l'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte de loi, de plus ils vont rendre plus difficile encore le dépôt d'une motion de censure en renversant ainsi le fardeau de la preuve. Pour les Ministres d'Etat il ne s'agit « que de corriger les excès, non de changer la nature du régime » (Hugues Portelli)
Ces différents apports vont se conjuguer et donner sa spécificité à la nouvelle Constitution.

Adoptée le 28 septembre 1958, la Constitution entrera en vigueur le 4 octobre. Durant les quatre mois qui suivront les pouvoirs publics prévus seront mis en place. A cette fin, des élections législatives se dérouleront les 23 et 30 novembre afin de désigner les nouveaux députés. L'élection présidentielle aura lieu le mois suivant et verra la victoire du général de

Gaulle, le 21 décembre. Mais ce n'est que le 8 janvier 1959 qu'il prendra officiellement ses fonctions et nommera Michel Debré, Premier ministre.

Les pouvoirs publics seront également mis en place par le biais d'ordonnances que l'article 92 de la Constitution avait prévues. Ainsi, c'est le Gouvernement qui à travers celles-ci a rédigé toutes les lois organiques qui devaient compléter la Constitution. Mais bien d'autres textes furent également adoptés par ce biais.

§ 2 La révision de la Constitution.

La Constitution actuelle a connu quinze révisions depuis 1958. Lors des deux premières, des procédures exceptionnelles ont été mises en œuvre, ce n'est que par la suite que l'on recourra à la procédure normale, c'est à dire celle prévue par l'article 89.

A - LA PROCEDURE NORMALE : L'ARTICLE 89

L'article 89 met en place des mécanismes qui ont été utilisés de diverses manières.

a) Les mécanismes de l'article 89

Trois phases sont prévues par l'article 89 :

1° L'initiative

Elle est accordée à l'exécutif et au Parlement sur un pied d'égalité :

Du côté de l'exécutif, elle appartient au Président de la République sur proposition du Premier ministre. Elle débouche alors sur un projet de loi constitutionnelle qui comme tout projet de loi est examiné en Conseil des Ministres.

Du côté du législatif, elle appartient à chaque parlementaire individuellement. Elle se traduit alors par une proposition de loi constitutionnelle.

2° L'adoption

Le projet ou la proposition de loi constitutionnelle, s'il est inscrit à l'ordre du jour des assemblées doit alors être adopté par chacune d'elles à la majorité requise pour l'adoption de n'importe quelle loi, c'est à dire la majorité des suffrages exprimés. Comme on le dit couramment l'Assemblée Nationale et le Sénat doivent être d'accord.

Il n'y a aucun moyen dans cette procédure d'écarter le Sénat comme c'est possible en matière législative. Ainsi le Sénat dispose-t-il d'un véritable droit de veto qu'il a d'ailleurs déjà utilisé pour écarter deux projets en 1984 et en 1990.

3° L'adoption définitive

Deux voies s'ouvrent alors :

≪≪ La voie populaire.

En principe, c'est le peuple qui adopte définitivement le texte. A cette fin un référendum est organisé. Mais cette voie référendaire peut être écartée

≪≪ La voie parlementaire.

Elle prend la forme du Congrès. Il s'agit de la troisième assemblée parlementaire. Elle est composée de tous les Députés et de tous les Sénateurs. Le Congrès se prononce à la majorité

des 3/5^e. Cette voie ne peut cependant être empruntée que s'il s'agit d'un projet de révision et si le Président de la République le décide.

b) L'utilisation de l'article 89

1° Les cas dans lesquels l'article 89 ne peut être utilisé

Deux sortes d'hypothèses peuvent être distinguées :

≪≪ Les hypothèses liées aux circonstances :

- en cas d'atteinte à l'intégrité du territoire (art 89)
- pendant la période d'application de l'article 16 (CC 2 sept 1992 Maastricht II)
- pendant l'intérim présidentiel (art 7)

≪≪ Les hypothèses liées à l'objet de la révision

- la modification de la forme républicaine du régime (art 89)

2° Les cas dans lesquels l'article 89 a été utilisé

≪≪ Les révisions réussies

- la révision du 30 décembre 1963 (date des sessions)
- la révision du 29 octobre 1974 (saisine du Conseil Constitutionnel)
- la révision du 18 juin 1976 (empêchement d'un candidat à l'élection présidentielle)
- la révision du 25 juin 1992 (traité de Maastricht)
- la révision du 27 juillet 1993 (CSM et responsabilité pénale des ministres CJR)
- la révision du 25 novembre 1993 (droit d'asile)
- la révision du 4 août 1995 (champ du référendum ; session unique ; suppression des titres relatifs à la Communauté française et aux dispositions transitoires)
- la révision du 22 février 1996 (lois de financement de la Sécurité sociale)
- la révision du 20 juillet 1998 (Nouvelle-Calédonie)
- la révision du 25 janvier 1999 (traité d'Amsterdam)
- la révision du 8 juillet 1999 (Cour pénale internationale)
- la révision du 8 juillet 1999 (Egalité hommes-femmes)
- la révision du 2 octobre 2000 (Quinquennat)

≪≪ Les révisions rejetées

- le projet de loi constitutionnelle du 12 juillet 1984 (élargissement du domaine du référendum)
- le projet de loi constitutionnelle du 29 mars 1990 (exception d'inconstitutionnalité)

≪≪ les révisions interrompues

- le projet de loi constitutionnelle du 10 septembre 1973 (quinquennat)
- le projet de loi constitutionnelle du 10 juin 1974 (statut des suppléants)
- les projets de lois constitutionnelles du 10 mars 1993
- le projet de loi constitutionnelle du 15 avril 1999 (réforme du CSM)

B - LES PROCEDURES EXCEPTIONNELLES.

a) L 'exception explicite : l'ancien article 85

« Par dérogation à la procédure prévue à l'article 89, les dispositions du présent titre qui concernent le fonctionnement des institutions communes sont révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté. »

1° Le domaine concerné

Il s'agit de l'ancien Titre XII relatif à la Communauté française et exclusivement ce Titre.

2° L'utilisation

Cette procédure n'a été mise en œuvre qu'une seule fois : elle a débouché sur la Loi constitutionnelle du 4 juin 1960 qui révisait l'article 85 lui-même. Il s'agissait donc d'une révision du mode de révision. Par la suite, l'article 85 a été supprimé lors de la révision constitutionnelle du 5 août 1995.

b) L 'exception implicite : l'article 11

L'article 11 a été utilisé à plusieurs reprises pour réviser la Constitution ce qui a engendré de vifs débats.

1° L'utilisation de l'article 11

- La révision réussie du 28 octobre 1962 (loi constitutionnelle du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct)
- La révision rejetée du 27 avril 1969 (régionalisation et rénovation du Sénat)

2° Les débats engendrés par cette utilisation

≪≪ Les thèses hostiles

Ce sont les thèses majoritaires dans la classe politique comme du côté des spécialistes du droit constitutionnel.

- Le référendum de l'article 11 est un référendum législatif.
- Le référendum de l'article 11 n'est pas une procédure exceptionnelle d'élaboration de la loi constitutionnelle car si c'était le cas ce serait précisé explicitement dans le corps même de l'article 11.

≪≪ Les thèses favorables

Elles sont défendues par les gaullistes du côté des politiques et par une infime minorité de juristes et de politologues parmi lesquels les professeurs GOGUEL et LAMPUE

- L'article 11 prévoit que l'on peut soumettre à l'approbation du peuple un "projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics". Or la révision de la Constitution se fait par une loi : la loi constitutionnelle qui a justement pour objet de préciser l'organisation des pouvoirs publics.
- La procédure de l'article 11 est une procédure exceptionnelle d'élaboration des lois tant ordinaires qu'organiques que constitutionnelles, puisque rien dans l'article 11 lui-même ne précise le type de loi qui peut exceptionnellement faire l'objet d'une telle élaboration.

Section 2 La suprématie de la Constitution.

Elle est assurée grâce au contrôle de constitutionnalité.

§ 1 L'organe de contrôle de constitutionnalité : le Conseil Constitutionnel

A – COMPOSITION

Le Conseil Constitutionnel est formé de neuf membres nommés et par des membres de droit.

a) Les membres nommés

1° Autorités de nomination

Ce sont les plus hautes autorités de l'Etat :

- Le Président de la République
- Le président de l'Assemblée Nationale
- Le président du Sénat

2° Durée des fonctions

- Les membres du Conseil sont nommés pour 9 ans. C'est le gage de leur indépendance.
- Le renouvellement du Conseil se fait par 1/3 tous les 3 ans.

Présidence de Yves GUENA (1^{er} mars 2000)

Date de nomination	Nommés par le président de la République	Nommés par le président du Sénat	Nommés par le président de l'Assemblée
24-02-1995 03-01-1997 22-03-2000	Roland DUMAS Démissionne le 1-3-2000 Monique PELLETIER	Etienne DAILLY + Yves GUENA	Michel AMELLER
21-02-1998	Pierre MAZEAUD	Simone WEILL	Jean-Claude COLLIARD
26-02-2001	Olivier DUTHEILET DE LA MOTHE	Dominique SCHNAPPER	Pierre JOXE

COMPOSITION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

3° Statut

Les membres du Conseil Constitutionnel prêtent serment devant le Président de la République. Ils bénéficient d'avantages, supportent des obligations. Leur fonction est incompatible avec certaines autres fonctions.

≈≈ Les avantages

- Une indemnité
- Un bureau

≈≈ Les obligations : de réserve, même après leurs fonctions.

- Ils ne peuvent pas donner de consultations ou prendre des positions sur des questions ayant fait l'objet de délibérations du Conseil Constitutionnel.
- Ils ne peuvent être candidats à une élection sans mise en congé.

≈≈ Les incompatibilités

- Avec le mandat parlementaire
- Avec les fonctions de membre du Gouvernement
- Avec les fonctions de membre du Conseil économique et social

Mais, aucune incompatibilité n'existe en relation avec les mandats et les fonctions locales. Toutefois depuis la loi organique du 19 janvier 1995, les membres du Conseil constitutionnel ne peuvent plus acquérir de mandat électif ou exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat. Le décret du 13 novembre 1959 leur interdit en outre d'occuper pendant la durée des fonctions tout poste de responsabilité ou de direction au sein d'un parti ou groupement politique.

b) Les membres de droit

Sont membres de droit et à vie les anciens Présidents de la République. Vincent Auriol a siégé de 1959 à 1960, date à laquelle il a décidé de ne plus siéger en signe de protestation. Mais il est revenu sur sa décision en 1962 pour participer aux délibérations du Conseil relatives à la loi référendaire instituant l'élection présidentielle au suffrage universel direct. René Coty a siégé de 1959 à novembre 1962. Quant au Général de Gaulle, il n'a jamais siégé au Conseil. Enfin, Valéry Giscard d'Estaing a déclaré ne pas vouloir siéger. Elu député par la suite, il a été frappé par l'incompatibilité liée au mandat parlementaire.

B – FONCTIONS

a) Fonctions non contentieuses

1° Les avis du Conseil Constitutionnel

- en cas d'utilisation de l'article 16
- en cas d'utilisation du référendum

2° Les constats du Conseil Constitutionnel

≈≈ Relatifs au Président de la République

- la vacance ou l'empêchement du Président de la République (art 7)
- l'empêchement ou le décès d'un candidat à l'élection présidentielle (art 7)

≈≈ Relatifs aux élections et votations

- le Conseil Constitutionnel établit la liste des candidats à l'élection présidentielle

- il proclame les résultats de l'élection présidentielle
- il surveille les opérations électorales

b) Fonctions contentieuses

1° Le Conseil Constitutionnel, juge électoral

- ≪≪ Le Conseil Constitutionnel, juge des élections législatives
- le Conseil Constitutionnel, juge de la régularité des opérations électorales
- le Conseil Constitutionnel, juge des incompatibilités et des inéligibilités
- le Conseil Constitutionnel, juge des comptes de campagne

- ≪≪ Le Conseil Constitutionnel, juge des élections présidentielles
- le Conseil Constitutionnel, juge de la régularité des opérations électorales
- le Conseil Constitutionnel, juge des incompatibilités et des inéligibilités
- le Conseil Constitutionnel, juge des comptes de campagne

- ≪≪ Le Conseil Constitutionnel, juge des référendums

2° Le Conseil Constitutionnel, juge constitutionnel

§ 2 Les procédures du contrôle de constitutionnalité.

Depuis la décision « Blocage des prix et des revenus » de 1982, le contrôle de la répartition des compétences ne peut plus être considéré comme relevant du contrôle de constitutionnalité au sens strict.

A - LE CONTROLE STRICTO SENSU

a) Le contrôle facultatif

1° le contrôle des lois ordinaires : art 61.2

- ≪≪ Le domaine du contrôle

Seules les lois parlementaires sont contrôlées par le Conseil. Il écarte par contre les lois référendaires (62-20 DC du 6 novembre 1962 et 92-313 DC du 23 septembre 1992 Maastricht)

- ≪≪ La procédure du contrôle

??Le délai : il s'agit du délai de promulgation c'est à dire 15 jours

??Les auteurs de la saisine :

- le Président de la République,
- le Premier ministre,
- les présidents des assemblées parlementaires,
- 60 députés ou 60 sénateurs depuis la révision constitutionnelle de 1974

??sanction : l'« annulation » de la loi, plus précisément la loi déclaré non-conforme ne peut pas être promulguée.

2° Le contrôle des engagements internationaux : art 54

≪ Le domaine du contrôle : les traités

≪ La procédure du contrôle

? Le délai : tant que le traité n'est pas ratifié

? Les auteurs de la saisine :

- le Président de la République,
- le Premier ministre,
- les présidents des assemblées parlementaires,
- 60 députés ou 60 sénateurs (depuis la révision constitutionnelle de 1992)

? La sanction : le traité non-conforme ne peut être ratifié sans révision de la Constitution

b) Le contrôle obligatoire

1° Le contrôle des lois organiques (art 61.1)

2° Le contrôle des règlements des assemblées parlementaires (art 61.1)

B - LE CONTROLE LATO SENSU

Il s'agit du contrôle de la répartition des compétences entre le Parlement et le Gouvernement. En ce domaine le Conseil Constitutionnel intervient comme régulateur de l'activité des pouvoirs publics.

a) La procédure de l'irrecevabilité de l'article 41

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours »

b) La procédure de la délégalisation de l'article 37.2

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après l'avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent. »

Section 3 L'application de la Constitution

L'application de la Constitution pendant plus de quarante ans va révéler deux phénomènes : la présidentialisation (§1) et l'assujettissement du Parlement (§2).

§ 1 La présidentialisation

La présidentialisation se manifeste sous des formes variées (B). Elle a des origines diverses (A).

A – ORIGINES

a) Institutionnelles

La Constitution dessine les contours de la fonction présidentielle dans l'article 5, elle s'appuie sur une notion nouvelle : le pouvoir d'Etat.

1° Le pouvoir d'Etat

≪≪ Les fondements historiques

Dans son discours de Bayeux le général de Gaulle a précisé ce que devait être la fonction présidentielle.

? Sa conception s'appuie sur la volonté de restaurer l'Etat qui selon lui s'est progressivement délité sous les treize régimes qu'a connus la France et particulièrement sous la III^e République. L'instabilité des régimes doublée d'une instabilité dans le régime a eu raison de l'Etat. Mais de Gaulle réfute toute tentation autoritaire. L'Etat fort qu'il appelle de ses vœux doit être démocratique. Il doit donc s'appuyer sur le peuple, mais par sur les partis politiques en effet, si la démocratie c'est également le pluralisme des opinions qu'incarnent les partis politiques, il ne faut pas pour autant que cet aspect l'emporte sur la volonté du peuple en tant que corps unifié, en tant que Nation.

? Pour de Gaulle il y a donc deux plans : « celui de l'Etat ou de la République qui s'adosse à la nation des citoyens, celui de la démocratie qui exprime les exigences du peuple entendu comme réalité sociologique » Sur le premier plan, celui de l'Etat, c'est la continuité, la permanence, bref l'Histoire qui importe. Sur le second celui de la démocratie, c'est la diversité des opinions, la rivalité des partis, la « propension gauloise aux divisions et querelles » qui l'emporte. C'est pourquoi, il préconise « qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ». Dans ce cadre, le Président de la République se voit investi d'une mission tout à fait particulière : il a en charge l'Etat ce qui le place au-dessus des pouvoirs exécutifs et législatifs. Lorsque douze ans plus tard, ces idées seront mises en œuvre et prendront forme dans la Constitution de la V^e République, cette conception de la fonction présidentielle sera établie sur des bases plus théoriques.

≪≪ Les fondements théoriques

Georges Burdeau va dès 1959 se livrer à une analyse des nouvelles institutions. Elle s'appuie sur une théorie qui est chère à l'auteur et qu'il développera : celle du pouvoir d'Etat. La

nouvelle Constitution se résume en une formule : «Un souverain, deux pouvoirs». Il y a là de l'aveu même de l'éminent auteur un paradoxe, voire une contradiction.

? Mais, elle peut être dépassée dès lors que l'on admet avec lui que la notion de peuple est double. D'un côté en effet il y a toujours selon Georges Burdeau, «l'addition des individus qui forment sa réalité sociologique » bref les «hommes situés» et de l'autre il y a le peuple conçu comme une entité, la «collectivité dans son unité» En bref, on retrouve l'opposition, souvent reprochée au général de Gaulle, des français et de la France. D'une certaine manière on retrouve une autre distinction plus ancienne encore entre le peuple de la souveraineté populaire chère à Rousseau et la Nation de la souveraineté nationale chère à Sieyès. Les deux notions : le peuple réel et le peuple sublimé se trouvent sinon réconciliées du moins rassemblées. En effet et c'est le sens de la formule «un souverain, deux pouvoirs » il n'y a qu'un seul souverain, mais comme il peut être conçu de deux manières il s'exprimera à travers deux pouvoirs distincts.

? D'un côté il y a le pouvoir d'Etat qui est remis entre les mains du Président de la République et qui s'exprime sur un plan qui est «celui des options irréversibles, celui où se décide l'avenir de la collectivité. C'est le plan où tel le 18 juin, s'inscrivent les dates fatidiques, celui où il ne s'agit plus de trouver des solutions de compromis pour concilier au jour le jour des intérêts contradictoires, mais de statuer durablement pour la nation entière. Bref, c'est le plan où se situe l'Histoire et, dans l'Histoire, le destin de la France ». L'autre pouvoir, partisan ou démocratique est exprimé par le Parlement et le Gouvernement sur un plan où «les intérêts s'affrontent ; classes et familles spirituelles font entendre leurs exigences; les partis élaborent les programmes, encadrent les forces, accusent les antagonismes, de telle sorte que, sur les problèmes de l'heure, la volonté populaire puisse se prononcer ».

Ces deux pouvoirs ne sont cependant pas situés au même niveau. Le pouvoir d'Etat est supérieur au pouvoir partisan en raison de l'importance différente de leurs enjeux. Aussi le Président de la République est-il au-dessus des partis, il est en quelque sorte «apolitique». On n'est pas loin dans ces conditions du fameux «pouvoir neutre» que Benjamin Constant reconnaissait au chef de l'Etat

≡≡ Les fondements juridiques

L'article 5 de la Constitution de 1958 est le premier dans l'histoire constitutionnelle française à tracer avec une certaine précision les contours de la fonction présidentielle. Il en donne le contenu - ce que nous verrons plus loin - mais il en ébauche aussi le fondement.

? On peut dire en effet que le Président de la République y est défini comme le chef de l'Etat au sens propre du terme. Sa fonction a donc pour fondement l'Etat. C'est si vrai que l'article 5 précise qu'il « assure la continuité de l'Etat »

? Traditionnellement, l'Etat est défini par ses trois éléments : le territoire, la population et l'organisation politique. Or l'article 5 de la Constitution énonce les responsabilités du Président par rapport à chacun des ces trois éléments. Ainsi, est le «garant de l'intégrité du territoire», mais aussi le «garant de l'indépendance de la Nation», or qu'est ce que la Nation sinon la population consciente de son identité et la projetant dans l'avenir à partir d'une réflexion sur son histoire. Le même article 5 ajoute que le Président « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». L'organisation politique qu'est l'Etat n'est rien d'autre que l'ensemble des pouvoirs publics. Leur fonctionnement est régi par la Constitution dont le même article nous dit que le Président est le gardien dans la mesure où il « veille à son respect ». Enfin le Président de la République est le « garant du respect des traités » c'est à dire de la parole donnée au nom de l'Etat sur la scène internationale aux autres Etats. Tout dans cet article renvoie à l'Etat, à ses éléments constitutifs. Le contenu de la fonction se dessine désormais avec une plus grande précision.

2° La fonction présidentielle.

La Constitution et plus particulièrement son article 5, énonce de manière assez explicite le contenu de la fonction présidentielle. Il est triple puisque le Président y est décrit comme un gardien de la Constitution, mais aussi comme un arbitre national, enfin comme un garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire.

≈≈ Le gardien de la Constitution.

« **Le Président de la République veille au respect de la Constitution** » c'est par cette phrase que débute l'article 5, c'est par cette phrase que le Président est intronisé en tant que gardien de la Constitution. Le Président peut à ce titre intervenir de deux manières :

??Par l'intercession auprès du Conseil Constitutionnel

Le Président peut saisir le Conseil constitutionnel en vue de contrôler la constitutionnalité des lois (art 61.2) ou encore la constitutionnalité des traités (art 54). Force est de reconnaître que ces dispositions ont été assez peu utilisées car elles font du Président un intercesseur et donc le dépouille d'une certaine manière de la réalité de ses prérogatives. Celles-ci résident surtout dans le pouvoir d'interprétation de la Constitution. Ce pouvoir est bien réel, il a une importance qui est loin d'être négligeable.

??Directement par l'interprétation de ses propres pouvoirs

En tant qu'interprète de la Constitution il peut apprécier la régularité de telle ou telle action des autres pouvoirs publics sous réserve bien sûr de l'intervention possible du Conseil constitutionnel. Toutefois, ce dernier ne peut se prononcer que sur la constitutionnalité des lois et des traités ainsi que sur la répartition des matières entre le Parlement et le Gouvernement. Mais l'essentiel des prérogatives présidentielles réside dans l'interprétation des ses propres pouvoirs. C'est ainsi que les Présidents ont été amenés à élargir leurs propres compétences.

- L'interprétation de l'article 11 par le Général de Gaulle : il a estimé qu'il lui permettait de réviser la Constitution sur cette base. Aucune autre interprétation ne peut en droit positif être substituée à celle-là sauf à déférer le Président devant la Haute Cour de Justice !

- L'interprétation de l'article 30 par de Gaulle et par F. Mitterrand

Le général de Gaulle en 1960 et François Mitterrand en 1987 et 1993 ont estimé qu'ils n'étaient pas obligés de convoquer le Parlement en session extraordinaire alors que la demande leur en était faite par la majorité des députés ou par le Premier ministre. « *Alors il devient l'arbitre qui précise les règles du jeu* » Maurice DUVERGER

≈≈ L'arbitre national.

La tradition républicaine reconnaissait au Président de la République une mission générale d'arbitrage. La V^e République y recourt également, mais le général de Gaulle donne à cette notion un contenu quelque peu différent

??les conceptions de l'arbitrage

- L'arbitre passif

On a classiquement opposé l'arbitrage passif des régimes précédents à l'arbitrage actif de la V^e République, l'arbitre sportif au juge arbitre etc...En réalité, l'arbitre que l'on avait connu jusque là exerçait une magistrature d'influence, il était neutre et impartial

- L'arbitre actif

Désormais, il est au-dessus de la mêlée, il parle au nom des intérêts supérieurs de la Nation et par conséquent il tranche de manière souveraine. En bref, *«il ne doit (plus) être un simple*

spectateur de la vie politique. Il doit pouvoir décider, imprimer à la politique de la Nation le sens de l'intérêt national qu'il représente, en tranchant entre les différentes thèses et positions.» (Jean-Louis DEBRE). On le voit, si l'arbitrage est réévalué dans sa conception, il n'en reste pas moins limité par sa nature : le Président ne peut pas prendre d'initiatives de plus l'arbitrage est limité par son domaine.

??le domaine de l'arbitrage

Seuls le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat sont assurés par l'arbitrage présidentiel aux termes de l'article 5. Même en interprétant de manière large la notion de pouvoirs publics ou celle de continuité de l'Etat il ne peut être question de permettre au Président de la République de jouer sur cette base un rôle trop important au quotidien.

??les formes de l'arbitrage

- direct : le choix du Premier ministre (art 8.1)

Le président-arbitre est celui qui en vertu de l'article 9 «préside le Conseil des Ministres » ainsi peut-il exercer «l'influence de la continuité dont une nation ne se passe pas », mais c'est aussi, celui qui en vertu de l'article 8 alinéa 1^{er} nomme le Premier ministre. De cette façon, il peut « accorder l'intérêt général quant au choix des hommes, avec l'orientation qui se dégage du Parlement »

- indirect : le recours au peuple par la dissolution (art 12), par le référendum (art 11)

Mais l'arbitrage présidentiel s'exerce aussi par cette possibilité de recourir à l'arbitrage populaire : «*en invitant le pays à faire connaître par des élections, sa décision souveraine* ». On reconnaît le droit de dissolution que l'article 12 accorde au Président sans aucune condition. Toutefois ce recours à l'arbitrage populaire peut prendre une autre forme : celle du référendum. L'article 11 de la Constitution lui octroie le droit exclusif de le décider. Tous les pouvoirs induits par l'arbitrage sont des pouvoirs propres du Président de la République c'est à dire des pouvoirs dispensés du contreseing du Premier ministre c'est un signe supplémentaire de la dimension nouvelle donnée à la notion d'arbitrage, si nouvelle qu'elle déborde sur celle de garant.

≈≈ Le garant

« *C'est la version extérieure de l'arbitrage.* »

??Les domaines

L'article 5 fait du Président de la République « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités

Il s'agit donc bien du double domaine « éminent » de la politique étrangère et de la défense nationale. Ici encore on peut constater que sous les Républiques précédentes le Président avait un droit de regard particulier sur ces secteurs, mais la V^e va pousser beaucoup plus loin ce qui n'était qu'une ébauche.

L'indépendance de la magistrature est un autre domaine que l'article 64 prévoit

??Les moyens

Pour être un garant, il faut des moyens : on ne peut en ce domaine crucial, se contenter de mots. Or ces moyens existent

- il s'agit en tout premier lieu de l'article 16. Sa rédaction reprend mot pour mot ceux de l'article 5. Pour garantir «l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités » le Président peut ainsi disposer de pouvoirs quasiment illimités, il peut exercer

une véritable dictature ! Mais cet article n'a été conçu que pour des circonstances manifestement exceptionnelles.

- la disposition d'instruments diplomatiques et militaires : L'article 15 fait de lui le chef des armées et en vertu de l'article 52 il négocie et ratifie les traités ce qui le pose en chef de la diplomatie d'autant plus que selon l'article 14 « il accrédite les ambassadeurs ».

- la détermination des politiques dans ces domaines : La disposition de ces différents instruments le pousse à aller plus loin : pour garantir l'indépendance et l'intégrité du territoire ainsi que l'exécution des traités le mieux est sans doute de déterminer les politiques dans ces secteurs. Et c'est ainsi que s'est constitué ce que l'on a appelé au début de la V^e le domaine réservé.

L'on passe ainsi insensiblement de l'aspect institutionnel de la fonction présidentielle à l'aspect politique, de l'arbitre au capitaine

Le Président de la République a très vite dépassé son statut d'arbitre. Pour le général de Gaulle, le Président de la République est en effet non seulement le chef de l'Etat mais aussi le guide de la France. Pour Georges Pompidou, il est « **à la fois arbitre et premier responsable national** » Valéry Giscard d'Estaing quant à lui déclarait : « **Il y a deux fonctions dans ce personnage. Il y a un ...garant des institutions, protecteur des libertés des français. Et il y a quelqu'un qui représente du fait de son élection, l'application d'une certaine politique...** » Enfin François Mitterrand affirmait « **C'est une fonction à la fois d'autorité et d'arbitrage** ».

On le voit tous les Présidents ont conçu leur fonction de manière extensive même s'ils ont utilisé des mots différents. A côté de l'arbitre ou de manière plus générale à côté de la fonction que définit l'article 5 tous les Présidents se sont reconnus une fonction plus politique qui consiste dans le choix d'options politiques.

En d'autres termes, les différents Présidents ont additionné l'article 5 et l'article 20. Selon ce dernier article, c'est le Gouvernement qui « détermine et conduit la politique de la Nation » or, les Présidents ont tendance à déterminer eux-mêmes la politique de la Nation, à se substituer au Gouvernement dans ce qu'il faut bien appeler la fonction gouvernementale. François Mitterrand ne déclarait-il pas : « La politique de la France, je l'ai moi-même définie et (...) elle est conduite sous mon autorité »

b) Politiques : le soutien du président

Sur le plan politique la présidentialisation a pour origine le fort soutien accordé au président non seulement par le peuple (la majorité présidentielle) mais aussi par le Parlement (la majorité parlementaire)

1° Le soutien populaire

≪≪ Contenu

Comme l'a écrit le doyen Vedel : « **La position d'un candidat qui ne promettrait que l'arbitrage au sens faible est sans avenir** ». C'est ce que constatera à ses dépens Alain Poher lors de l'élection de 1969. L'onction populaire ne peut que conduire au développement des prérogatives présidentielles. C'est là un phénomène quasiment mécanique que l'on a pu vérifier au lendemain des élections présidentielles de 1988 et de 1995. François Mitterrand comme Jacques Chirac avaient annoncé durant leur campagne électorale qu'ils exerceraient une présidence plus modeste. Or il n'en a rien été dans un cas comme dans l'autre.

≪≪ Formes

? le soutien direct : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Si les Français élisent un Président c'est évidemment pour qu'il applique le programme politique qu'il a défendu pendant la campagne électorale. C'est ce que reconnaissait Georges Pompidou : **« Le référendum d'octobre 1962 a consacré non seulement l'élection du Président de la République par la nation tout entière, mais du même coup, la confirmation des pouvoirs dont dispose le Président pour orienter la politique de la France »**

? le soutien indirect : le référendum

□ Le soutien explicite

Dans les quatre référendums qu'il a organisés, le général de Gaulle a toujours menacé de démissionner en cas de rejet du texte proposé. Comme le remarque Gérard CONAC, "le général de GAULLE en même temps qu'il soumet au peuple une réforme, se soumet lui-même à son verdict" On peut y voir une question de confiance semblable à celle que pose un chef de gouvernement pour faire passer un texte considéré comme fondamental. Simplement, comme c'est le Président de la République qui intervient ce n'est pas devant le Parlement, mais devant le peuple directement que la responsabilité est engagée.

Mais on peut aussi y voir « une réélection sans adversaire du Président » comme le dit Jacques CADART. Il est vrai que le référendum gaullien a servi de substitut à l'élection présidentielle à un moment où celle-ci n'impliquait pas le peuple directement. Le fait que dans ce type d'« élection » il n'y ait pas d'adversaires étant compensé par le « risque assumé » c'est à dire la démission du Président mis en échec. Cette démission débouchant sur une véritable élection présidentielle : c'est le scénario de 1969.

□ Le soutien implicite

Trois référendums seront organisés après le départ du général de GAULLE ; l'un, en 1972 par Georges POMPIDOU et deux autres bien longtemps après par François MITTERRAND, en 1988 et 1992. Aucun de ces deux présidents ne posera explicitement la "question de confiance", aucun ne menacera de quitter le pouvoir. Et pourtant, dans une certaine mesure chacun savait qu'au-delà du texte une autre question était tacitement posée. **« Toute l'ambiguïté du référendum est là : le monopole donné, en fait, au chef de l'Etat conduit fatalement à ce que les électeurs répondent non seulement à la question, mais dans une proportion variable, à son auteur. »** (Guy CARCASSONNE)

Ainsi, la pratique purement plébiscitaire du référendum s'atténue-t-elle en une « pratique hyper-personnalisée »

2° Le soutien parlementaire

≪≪ Formes

? le soutien non-provoqué : l'élection législative

Cette élection permet d'abord d'élire des députés, et de donner au Président une majorité parlementaire. Ainsi peut-il mettre en œuvre une politique puisqu'il dispose des moyens législatifs. Mais, les députés sont élus en fonction de leur attitude envers le Président de la République. Ainsi à travers l'élection des députés c'est la politique du Président qui est confirmée et soutenue. **« En dépit de toutes les habitudes locales et considérations fragmentaires, puissiez-vous confirmer, par la désignation des hommes, le choix qu'en votant "Oui" vous avez fait quant à notre destin » De Gaulle 1962**

? le soutien provoqué : la dissolution

Lorsque le Président de la République prononce la dissolution de l'Assemblée nationale il provoque ainsi des élections législatives anticipées. Le phénomène précédent joue donc à

nouveau. Mais, souvent la dissolution est provoquée par un conflit entre le Président et l'Assemblée nationale comme en 1962 ou entre le Président et le pays. En votant pour des députés, les électeurs tranchent ce conflit et soutiennent le Président.

≪≪ Efficacité

Elle est variable. Elle est maximum lorsque le soutien parlementaire coïncide avec l'existence d'un soutien populaire de même sens politique. La V^e République a vu en effet apparaître non seulement une majorité parlementaire cohérente et stable comme en Grande Bretagne, mais de plus celle-ci se réclame du Président de la République et le soutient. « *Le fait majoritaire à la française résulte de la coïncidence durable des majorités parlementaire et présidentielle* » (S. Rials). Ce couplage des majorités profite au Président de la République qui devient ainsi le chef de tout l'exécutif, en même temps qu'il conserve son rôle de chef de l'Etat

C'est donc le double soutien, populaire et parlementaire, qui explique la présidentialisation.

B – MANIFESTATION : L'HEGEMONIE PRESIDENTIELLE

L'hégémonie présidentielle est double. Elle se traduit par la domination du Gouvernement et du Parlement.

a) La domination du gouvernement.

Sous la V^{ème} le Gouvernement procède du Président de la République et celui-ci préside le Conseil des ministres, aussi peut-on parler d'un gouvernement présidentiel au sens fonctionnel du terme. Si l'on en arrive à cette extrémité c'est parce que les pouvoirs du Gouvernement remontent vers le président et que celui-ci exerce pleinement les pouvoirs partagés.

1° Le faux partage des pouvoirs.

Le Président de la République exerce pleinement les pouvoirs dits partagés qui ne le sont plus effectivement.

- Le contreséing lui est en effet acquis d'avance : Instrument traditionnel en régime parlementaire le contreséing des actes présidentiel par le chef du Gouvernement permet à ce dernier d'exercer en réalité les pouvoirs que la Constitution reconnaît nominalement au Président de la République. Or en raison de son élection au suffrage universel, les pouvoirs ne sont plus nominaux, mais réels. Il les exerce pleinement. Le contreséing lui est acquis d'avance, le contreséing est un dû : quel Premier ministre pourrait le lui refuser puisque politiquement parlant le chef du Gouvernement voit dans le Président de la République son chef ! Si le Premier ministre n'est pas d'accord, c'est à lui de céder et non l'inverse. C'est d'ailleurs ce que reconnaissait Jacques Chaban-Delmas : « que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah ce serait un triste sire ! ». Quel Premier ministre pourrait le lui refuser puisque politiquement parlant le chef du Gouvernement voit dans le Président de la République son chef !

- De même la proposition préalable, autre technique de partage, sera sollicitée par le Président de la République et bien sûr obtenue devenant une simple formalité. Ainsi, le référendum de l'article 11 est-il décidé par le Président de la République seul, le décret l'instituant n'étant pas contresigné. Mais, c'est « sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées » que le Président prend

sa décision. Or cette proposition de référendum a toujours été des plus formelles. Le général de Gaulle et Georges Pompidou, annonçaient aux français leurs intentions référendaires avant la proposition officielle du Gouvernement. Par cette pratique le Président « s'octroie... un pouvoir entier »

2° L'absorption des pouvoirs.

Les différents Présidents ont eu tendance à déterminer eux-mêmes la politique de la Nation, en contradiction avec l'article 20. Ils se sont ainsi substitués au Gouvernement dans ce qu'il faut bien appeler la fonction gouvernementale. François Mitterrand ne déclarait-il pas : « La politique de la France, je l'ai moi-même définie et (...) elle est conduite sous mon autorité ». Ils ne laissaient au Gouvernement que le soin de « conduire » cette politique, cantonnant l'hôte de Matignon à l'exercice de la seule fonction exécutive au sens strict du terme.

b) La domination du Parlement.

1° Sur le plan politique : le Président, chef de la majorité

Bien que formellement le Premier ministre soit le chef de la majorité parlementaire, celle-ci se reconnaît dans le Président de la République.

2° Sur le plan technique : le Président-législateur

≪≪ Initiative de fait

? Initiative positive : le Président de la République est à l'origine de nombreux projets : financement des partis, réforme du Code Pénal, annulation des dettes des Etats africains sous Mitterrand, plus récemment et plus curieusement puisqu'en période de cohabitation sous Chirac à l'égard de l'Amérique centrale

? Initiative négative : F Mitterrand a fait retirer de l'ordre du jour du Conseil des Ministres un projet de loi relatif à la publicité sur les radios locales.

≪≪ Intervention dans la procédure législative

? par l'ajout d'une disposition à un projet de loi (exonération de l'ISF pour les œuvres d'art)

? par le « veto » à certains amendements: consultation du Conseil Constitutionnel avant tout référendum sur les libertés)

? par le retrait en cours de débat d'un projet (loi Savary)

C – LIMITES : LA COHABITATION

a) Le gouvernement retrouve ses pouvoirs « usurpés »

1° La nouvelle légitimité du Premier Ministre.

? Il est quasiment élu par le peuple.

Le Premier ministre de la cohabitation n'est certes pas directement élu au suffrage universel. Mais, en raison du phénomène majoritaire il est dans une position voisine de celle du Premier ministre britannique : lors des élections législatives qui ont amené la cohabitation il était le chef d'une coalition de partis se présentant unis devant les électeurs et leur proposant une plate-forme politique. La victoire de cette coalition transforme son chef en Premier ministre. Et c'est ainsi, que Jacques Chirac, puis Edouard Balladur et dernièrement Lionel Jospin ont quasiment été élu Chef du Gouvernement. Porteur d'une légitimité qu'il ne tient plus du

Président de la République, le Premier ministre ne procède plus du Chef de l'Etat. Sur ce point sa position est très proche de celle du Premier ministre britannique.

? Il s'appuie sur une majorité de députés qui le soutiennent de manière indéfectible. Là encore le parallèle avec la Grande Bretagne s'impose.

1° L'exercice de la fonction gouvernementale.

Il récupère l'essentiel de la fonction gouvernementale qui jusque là avait été absorbée par le Président de la République. Mais ce dernier n'est pas complètement éliminé de son exercice.

b) Le président ne reste pas inerte

Pour autant, le rôle du Président n'est pas réduit à néant.

? Dans le domaine éminent de la politique étrangère et de la défense il va de concert avec le Premier ministre déterminer les grandes options et ce en raison de l'article 5 qui lui confère des responsabilités en tant que « garant de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ».

? Mais l'article 5 confère également au Président de la République une fonction d'arbitre dans le domaine du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et à ce titre il continue d'exercer ses pouvoirs propres parmi lesquels il faut insister sur la dissolution.

Enfin, il reste cette faculté d'empêcher et cette capacité de nuire qui trouve son origine dans la légitimité populaire qu'a acquis le Président par son élection au suffrage universel direct.

□ En vertu de cette légitimité populaire, la signature des actes présidentiels ne peut pas être considérée comme devant aller de soi. En effet le Chef de l'Etat devient véritablement titulaire des pouvoirs que la Constitution lui attribue. Aussi, dans l'hypothèse des pouvoirs partagés par le contreseing du Premier ministre, le Président de la République dispose d'un véritable droit de veto. C'est la faculté d'empêcher.

□ Cette même légitimité populaire lui permet de se prononcer sur les projets du Gouvernement, de les critiquer, bref de gêner le Premier ministre sur un plan politique. C'est la capacité de nuire ou encore l'exercice de la fonction tribunitienne. A ce titre il est le chef de l'opposition. Mais, être le chef de l'opposition ne consiste pas simplement à s'opposer, encore faut-il diriger les forces politiques qui s'opposent au Gouvernement. C'est la partie la plus délicate et la plus contestée du rôle du Président

La cohabitation a révélé la nature parlementaire de la Constitution et du régime.

§ 2 L'assujettissement du Parlement

A – L'ASSUJETTISSEMENT JURIDIQUE : LA RATIONALISATION

Par rationalisation on désigne les techniques permettant, par l'inscription dans la Constitution de réglementations minutieuses, de restreindre l'exercice des principales fonctions du Parlement en vue de renforcer le Gouvernement.

a) L'élargissement du champ de la rationalisation

Sous la V^e on a voulu encadrer non seulement la fonction de contrôle comme c'était le cas sous la IV^e, mais aussi, la fonction législative.

1° L'encadrement de la fonction de contrôle

On a voulu rendre plus difficile le renversement du Gouvernement. Aussi a-t-on renforcé les conditions du dépôt et du vote d'une motion de censure.

2° L'encadrement de la fonction législative

Il résulte de la délimitation du domaine de la loi ainsi que de la maîtrise de la procédure législative.

b) Le renforcement de l'efficacité de la rationalisation.

Fort de l'expérience de la IV^e on a voulu éviter le contournement de la rationalisation grâce à la mise en place du Conseil Constitutionnel.

1° L'existence d'un contrôle de constitutionnalité

Au début de la V^e, le contrôle du Conseil Constitutionnel était d'abord conçu comme la sanction du respect des règles de procédure législative qui favorisent le Gouvernement (article 61.2). De plus il devait sanctionner la répartition des compétences entre le législateur et l'exécutif (les procédures de l'article 41 et 37.2)

2° Le caractère obligatoire du contrôle des lois organiques et des règlements des assemblées

Sous la IV^e, le contournement des dispositions restrictives à l'égard du Parlement, s'est fait par le biais des règlements des assemblées parlementaires. Pour éviter d'en revenir à ces égarements, l'article 61.1 de la Constitution, rend obligatoire le contrôle de constitutionnalité. Et il étend ce caractère obligatoire à l'examen des lois organiques par lesquelles pourrait également être contournée la rationalisation.

B – L'ASSUJETTISSEMENT POLITIQUE : LE FAIT MAJORITAIRE

a) Le phénomène

Le système de parti de la IV^e va être profondément transformé, une majorité apparaîtra, parallèlement une opposition se structurera : les conditions d'une l'alternance étant alors réunies.

1° La formation d'une majorité

Elle se fait en plusieurs temps.

- D'abord par la création de nouveaux partis soutenant les institutions nouvelles et se réclamant du Général de Gaulle. Ainsi apparaîtra en 1958, l'UNR (Union pour la Nouvelle République) qui devient le noyau dur de la nouvelle majorité.

- En 1962, l'UNR et les Républicains Indépendants (RI) ont la majorité absolue à eux deux. Enfin, en 1968, l'UDR, nouvelle appellation du parti gaulliste dispose de la majorité absolue à elle seule, ce qui ne s'était jamais vu.

- Cette majorité va ensuite s'élargir au centre. En 1969, lors de l'élection présidentielle le CDP de Jacques Duhamel rejoindra la majorité. En 1974, le Centre démocrate de Jean Lecanuet rejoindra à son tour la majorité. Le centre se reconstituera sous le nom de CDS.

- Dans un dernier temps, la majorité se redéploiera : deux formations seront créées. En 1976 l'UDR se transformera en RPR, deux ans plus tard le Président de la République, V. Giscard d'Estaing rassemblera les forces non-gaullistes de la majorité dans l'UDF.

2• La formation d'une opposition

- Parallèlement, mais avec un certain décalage l'opposition de gauche va se structurer. En 1965, à l'occasion de la présidentielle, François Mitterrand sera le candidat unique de la gauche dès le premier tour et réussira à mettre en ballottage le Général de Gaulle. Fort de ce succès il créera la FGDS (Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste) qui rassemble les socialistes de la SFIO, ainsi qu'un certain nombre de clubs politiques parmi lesquels celui de F. Mitterrand la CIR (Convention des Institutions Républicaines). Mais la CIR ne résistera pas à l'échec électoral de 1968.

- Une autre stratégie sera alors mise en œuvre : elle consistera à prendre le contrôle de la SFIO et à la restructurer de l'intérieur. Elle débouchera en 1971 au Congrès d'Epinais sur la création du Parti Socialiste dirigé par F. Mitterrand. Un programme socialiste sera élaboré pour permettre la rédaction d'un programme commun de gouvernement avec le Parti Communistes et les Radicaux de gauche en 1972.

- Mais cette stratégie d'Union de la Gauche ne sera pas couronnée de succès aux élections législatives de 1973. Les présidentielles de 1974 seront perdues et face à l'échec de la mise à jour du Programme Commun, les élections législatives seront perdues. Mais en 1981 F. Mitterrand sera élu Président de la République.

Un "quadrille bipolaire" s'est ainsi mis en place, mais les tensions internes sont fortes. Toutefois, deux coalitions relativement cohérentes et stables vont pouvoir alterner au pouvoir

3• L'alternance

A partir de 1981, la V^e, va connaître l'alternance à chaque échéance électorale. Mais deux grands types d'alternance peuvent être distingués :

≪≪ La grande alternance

- c'est l'alternance par le haut c'est à dire qui intervient lors de l'élection présidentielle.

- elle se produit en 1981 et en 1988 avec l'élection de F. MITTERRAND. Elle se doublera d'un changement de majorité parlementaire dans le même sens, provoqué par une dissolution prononcée dans la foulée.

- elle intervient à nouveau en 1995 lors de l'élection de J. CHIRAC qui lui dispose déjà d'une majorité parlementaire, mais qui était dirigée par son adversaire lors des présidentielles: Edouard BALLADUR.

≪≪ La petite alternance

- c'est l'alternance par le bas : le pouvoir change de mains à l'occasion des élections législatives. On est alors dans une situation de cohabitation

- elle intervient en 1986 pour la première fois, puis en 1993 sous la présidence de F. MITTERRAND

- elle intervient à nouveau en 1997 dans un contexte différent puisqu'elle devrait en principe durer plus longtemps

b) L'évolution du phénomène

Le phénomène majoritaire va connaître des atténuations et parfois des éclipses

1° Les atténuations

≠≠ Par fracture de la majorité : la présidence de V. GISCARD D'ESTAING

- La majorité parlementaire tend à se dissocier : le RPR ne soutient plus vraiment le gouvernement de R. BARRE. La démission de Jacques CHIRAC de ses fonctions de Premier ministre, le 25 août 1976 allait entraîner une situation inédite : celle d'une majorité parlementaire fracturée. Le nouveau Gouvernement conduit par Raymond BARRE devra en effet affronter une véritable guérilla parlementaire, le groupe RPR ne le soutenant plus sur un certain nombre de textes. « *Est-il normal que la majorité de la majorité parlementaire veuille imposer sa loi au Premier ministre qui a la confiance du chef de l'Etat ?* » (Jacques CHAPSAL). Cette question montre à quel point la rupture de la majorité entraîne une remise en cause de la prééminence présidentielle.

- Le Gouvernement doit alors recourir aux armes du parlementarisme rationalisé. Mais le Président de la République est quelque peu affaibli. La rupture entre le Gouvernement et le Président de la République n'était pas totale, le RPR n'était pas prêt à franchir le Rubicon politique que représente le vote d'une motion de censure, aussi le Premier ministre saura en tirer parti. Il aura recours aux armes du parlementarisme rationalisé, et notamment à l'article 49.3 qu'il utilisera « en cascade ». Avec un Premier ministre aux avant-postes et servant de bouclier, le chef de l'Etat a pu sauver en partie les apparences d'un présidentielisme qui n'était plus tout à fait majoritaire. Une situation assez proche se présentera quelques années plus tard.

≠≠ Par insuffisance de la majorité : le deuxième quinquennat de F. MITTERRAND

- de 88 à 93 la majorité parlementaire n'est plus absolue mais relative. Réélu en 1988, François MITTERRAND ne disposait pas à l'Assemblée Nationale d'une majorité aussi utilisera-t-il de nouveau la dissolution, mais le Parti socialiste qui seul le soutenait vraiment n'obtiendra que la majorité relative au Palais Bourbon. Une figure nouvelle de la V^e allait se mettre en place : celle d'une « présidence relative »

Une fois de plus le Président de la République ne disposant pas pleinement du soutien parlementaire devra s'effacer quelque peu et mettre en première ligne le Premier ministre.

A lui reviendra la tâche de réunir une majorité pour faire passer ses projets de loi. Que ce soit en douceur, en convainquant certains députés de voter pour le texte ou au moins de s'abstenir.

Que ce soit de manière plus brutale en recourant à l'article 49.3. Dans ces situations d'incertitude majoritaire le recours au parlementarisme rationalisé devient la règle.

□ Si selon le mot de Jean Gicquel la présidence fut en retrait, elle ne cessa pas d'être active. François MITTERRAND su en effet tirer parti de toutes les situations. En particulier il fut servi par la Guerre du Golfe qui lui permit de jouer un rôle de premier plan de même que par la question de la ratification du traité de Maastricht. Se concentrant sur le domaine éminent,

mais ne délaissant pas complètement les questions sociales le chef de l'Etat laissait au Premier ministre le soin d'assumer «son devoir de grisaille »

2° Les éclipses

Elles correspondent aux cohabitations

≪≪ Les deux «petites » cohabitations

Il s'agit de celle de 1986-88 et celle de 1993-95. Elles interviennent dans le même contexte à savoir à la fin des deux septennats de F. MITTERRAND. Elles ont donc été perçues comme des parenthèses dans la vie politique. Elles sont donc de courte durée et sont dominées par la perspective des prochaines élections présidentielles.

Deux ans de cohabitation pour cinq ans de présidentialisme majoritaire ! Ce que le Doyen Vedel devait traduire par sa formule $7 = 5 + 2$.

≪≪ La « grande » cohabitation

?le circonstances : elle est provoquée par une dissolution « perdue » par le Président de la République ce qui rend sa position délicate : le «Résident de la République » (J.- M. COLOMBANI)

□ En effet, la position du Président pendant la cohabitation actuelle paraît encore plus faible ne serait-ce que parce qu'elle est le résultat d'une dissolution manquée qui place le Président dans une situation inconfortable : il a pris ses responsabilités mais il ne les assume pas.

□ Si la cohabitation devait durer, il semble que la place du Président de la République dans le régime parlementaire se réduirait encore, démontrant ainsi le caractère chimérique d'un parlementarisme rééquilibré en faveur du Chef de l'Etat.

?le contexte : 2+5 et non plus 5+2 selon G. VEDEL

□ Cette cohabitation n'est plus une parenthèse mais une période longue

□ Le Premier ministre devrait voir sa position se renforcer et se rapprocher de celle du Premier ministre britannique.

PREMIERE PARTIE :

LA PREPONDERANCE DE L'EXECUTIF

La volonté de rééquilibrer les pouvoirs va entraîner la prépondérance de tout l'exécutif, aussi bien le Président de la République qui est considéré comme la clé de voûte des institutions (Chapitre 1) que le Gouvernement qui voit sa position se renforcer (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 UN PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, CLE DE VOÛTE DES INSTITUTIONS

Le Président de la République est selon Michel Debré la clef de voûte des institutions. C'est dire qu'il dispose d'une place particulière au sein du pouvoir. Nous examinerons d'abord les allées du pouvoir présidentiel : celles qui y mènent, celles qui en reviennent. Puis nous étudierons comment est exercé ce pouvoir, c'est à dire la jouissance du pouvoir.

Section 1 Les allées du pouvoir.

§ 1 Les allées montantes : l'élection.

Deux systèmes d'élection se sont succédés.

A - LE SYSTEME DE 1958 : L'ELECTION AU SUFFRAGE INDIRECT

Ce système se caractérise par des modalités particulières qui lui donne une signification propre.

a) Les modalités du système

L'élection ayant lieu au suffrage indirect, il convient de préciser d'abord la composition du collège électoral avant d'aborder la question du déroulement de l'élection.

1° La composition du collège électoral

D'après l'article 6 de la constitution dans sa rédaction initiale, le Président de la République était élu par un collège électoral comprenant : *« les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux. »*

Le nombre des délégués communaux varie en fonction de la taille des communes

- le maire pour les communes de moins de 1 000 habitants
- le maire et le premier adjoint pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants
- le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2 001 à 2 500 habitants ;
- le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2 501 à 3 000 habitants
- le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pour les communes de 3 001 à 6 000 habitants
- le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6 001 à 9 000 habitants ;
- **tous les conseillers municipaux** pour les communes de plus de 9 000 habitants
- **tous les conseillers municipaux + un délégué par tranche de 1000 habitants** pour les communes de plus de 9 000 habitants dans les communes de plus de 30000 habitants.

Ce collège comprenait 81 746 membres

2° Le déroulement de l'élection

Dans un premier temps, les conseils municipaux procèdent à la désignation de leurs délégués. Puis, l'élection proprement dite intervient. C'est au chef lieu du département que se réunissent les grands électeurs. L'élection se déroule au scrutin majoritaire à deux tours.

Elle a eu lieu le 21 décembre 1958. Le Général de Gaulle fut élu dès le premier tour avec 62.394 voix (78,5 %) contre le sénateur communiste Georges Marrane et le doyen Albert Châtelet au nom de l'Union des forces démocratiques.

b) La signification du système : la « déparlementarisation »

Selon le mot d'Olivier Duhamel on a « déparlementarisé » le Président de la République.

1° Il s'agit de soustraire le Président à l'influence du Parlement

- par une rupture avec le système de la IV^e où le Président dépendait du Parlement
- par une rupture en douceur, puisque les parlementaires ne sont pas exclus du vote, mais leur poids est pondéré.

2° Ainsi on fait de lui, l' élu du « seigle et de la châtaigne » (G. Vedel)

- le poids des notables locaux dans le collège électoral transforme le Président en élu de la France rurale pauvre.
- sur le plan politique, c'est la porte ouverte à l'orléanisme qui déjà sur le plan juridique avait fait un retour remarqué.

B - LE SYSTEME DE 1962 : L'ELECTION AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT

Si l'on a « déparlementarisé » le Président de la République, pour autant on n'a pas fait de lui l'égal des députés. Pour cela il faudrait qu'il bénéficie de l'onction du suffrage universel. C'est cette dernière étape qui sera franchie en 1962 avec le référendum du 28 octobre qui révisera les articles 6 et 7 de la Constitution.

a) La signification du système.

Le nouveau système ne peut véritablement se comprendre que par rapport à trois références : le passé, le présent et l'avenir.

1° Par rapport au passé

- Un seul précédent peut être retenu : l'élection de Louis-Napoléon Bonaparte le 10 décembre 1848. Il est le premier Président de la République que la France ait compté et il fut élu au suffrage universel comme le prévoyait l'article 46 la Constitution du 4 novembre 1848
- Mais c'est un précédent fâcheux : le coup d'Etat du 2 décembre 1851 qui fait basculer la deuxième République dans le second empire. Or le caractère plébiscitaire du régime rappelait déjà le césarisme bonapartiste, l'élection du président au suffrage universel ne pouvait que renforcer les craintes de ceux qui ne voulaient voir dans le Général de Gaulle qu'un dictateur en puissance.

2° Par rapport au présent

En 1962, après la fin de la guerre d'Algérie les adversaires du Général de Gaulle tentent de se défaire de lui, comme d'ailleurs le Général l'avait prévu : « *Dès que la paix sera conclue ils essaieront de me faire la peau* » (Paroles rapportées par Pierre VIANSSON-PONTE) C'est bien ce qui va se passer avec des nuances selon les adversaires.

≪ Les partis

- le 17 avril 1962, le nouveau Gouvernement de G. POMPIDOU n'est « investi » qu'à quelques voix de majorité.
- le 15 mai 1962, les ministres MRP quittent en bloc le gouvernement
- le 5 octobre 1962, une motion de censure est adoptée.

≪≪ Les « ultras » en organisant de nombreux attentats dont celui du Petit-Clamart le 22 août 1962

3° Par rapport au futur.

Selon l'expression du doyen VEDEL, l'élection du Président de la République serait la deuxième Constitution de la V^{ème}. Elle marque profondément le régime et provoque deux phénomènes durables :

≪≪ la bipolarisation

On a vu comment se sont formées deux coalitions politiques d'égale importance aspirant au gouvernement et exerçant le pouvoir par alternance. Ce système n'a pu se mettre en place que dans la mesure où toutes les élections présidentielles ont débouché sur un duel au deuxième tour opposant à chaque fois, sauf une, un candidat de droite à un candidat de gauche.

Ainsi en 1965 ce fut un duel DE GAULLE / MITTERRAND, en 1969 seule exception le deuxième tour opposera la droite au centre c'est à dire Georges POMPIDOU à Alain POHER.

Mais en 1974 on reviendra au duel droite / gauche avec l'affrontement GISCARD D'ESTAING / MITTERRAND. En 1981 ce sera à nouveau le même duel, mais avec une issue inverse. Puis en 1988, ce sera un duel MITTERRAND / CHIRAC et enfin en 1995 Jacques CHIRAC affrontera avec succès Lionel JOSPIN.

≪≪ La présidentialisation

L'élection présidentielle au suffrage universel direct va renforcer le poids du président dans les institutions et dans la vie politique.

- Présidentialisation des institutions

Une nouvelle lecture de la Constitution s'impose : le Président de la République n'est plus seulement l'arbitre national il devient le responsable d'une politique qu'il incarne.

- Présidentialisation de la vie politique

L'élection présidentielle devient le moment fort de la vie politique, celui qui structure le paysage politique. De plus, les partis politiques deviennent des « écuries présidentielles »

b) Les modalités du système

L'élection présidentielle se fait désormais au suffrage universel direct. Mais qui peut être candidat, comment se déroule la campagne électorale et enfin quel est le mode de scrutin. Voilà les questions que l'on peut se poser.

1° Les candidats

Les candidats doivent faire acte de candidature pour cela ils doivent être éligibles.

≪≪ l'éligibilité

Elle est fixée par la loi organique du 6 novembre 1962 qui prévoit quatre conditions : être français

- avoir 23 ans révolus

- avoir satisfait aux obligations du service national
- ne pas avoir été subi certaines condamnations

≈ La candidature

??son destinataire :

Elle est présentée au Conseil Constitutionnel au plus tard le 19^e jour qui précède le premier tour de l'élection de façon que le Conseil puisse publier la liste 16 jours avant l'élection. Le Conseil ne se contente pas d'enregistrer les candidatures, il en apprécie la régularité. Il s'assure du consentement des personnes et demande une déclaration de leur situation patrimoniale.

??es conditions :

Elle est parrainée

- la qualité des parrains : ce sont des élus: députés et sénateurs, conseillers régionaux, conseillers généraux, conseillers de Paris, membres des assemblées territoriales des territoires d'outre mer, maires, membres élus du Conseil supérieur des Français de l'étranger et depuis la LOI organique no 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel les : présidents des organes délibérants des communautés urbaines, des communautés d'agglomération ou des communautés de communes, les députés européens de nationalité française élus en France, les maires délégués des communes associées, maires des arrondissements de Lyon et de Marseille

- le nombre des parrains : 500

- l'origine géographique :

L'exigence d'une certaine dispersion se traduit par le fait que les parrains doivent représenter 30 départements au moins. Mais lon veut aussi interdire une trop forte concentration : aussi, pas plus de 1/10^e des signataires ne doit provenir d'un seul et même département.

- le caractère public de la liste des parrains

2• La campagne.

≈ Son déroulement

- Elle commence le jour de la publication au JO des candidatures soit 16 jours avant l'élection et se termine le vendredi précédent le scrutin à minuit. Même chose pour le deuxième tour, mais la durée est réduite de 15 jours à 8 jours

- L'égal accès des candidats aux médias audiovisuels est prévue : 2 heures de TV, 2 heures de radio, mais cette durée peut être réduite et l'a été par le CSA

- L'interdiction de la publication des sondages pendant la dernière semaine est posée la loi du 19 juillet 1977. Toutefois, la Cour de Cassation, a estimé le 4 septembre 2001 « *qu'en interdisant la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage d'opinion en relation avec l'une des consultations visées par l'article 1er de la loi du 19 juillet 1977, les textes fondant la poursuite instaurent une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention susvisée ; qu'étant incompatibles avec ces dispositions conventionnelles, ils ne sauraient servir de fondement à une condamnation pénale.* »

≈ Son encadrement

??Par la Commission nationale de contrôle (CNC)

Elle est composée du vice-président du Conseil d'Etat, du premier Président de la Cour de Cassation, du premier président de la Cour des Comptes, de deux membres du Conseil d'Etat, de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation désignés par les membres de droit.

Elle a pour attributions de veiller au bon déroulement de la campagne, à l'égalité des candidats dans la propagande électorale dans tous les médias mêmes privés

?Par le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)

Il contrôle la pré-campagne électorale et veille à ce que l'égalité soit respectée sur les ondes entre les candidats.

≈ Son financement

Les lois du 15 janvier 1990, du 29 janvier 1993, et du 19 janvier 1995 et du 10 avril 1996 précisent les conditions du financement

?Les dépenses

Elles sont plafonnées à 97 millions de francs (14,796 millions d'euros) au 1^{er} tour ; 129 millions de francs au 2^e tour (19,764 millions d'euros)

?Les recettes

Les dons privés sont interdits aux personnes morales sauf les partis politiques. De plus, ils sont limités à 30.000 F (4600 €) pour les personnes physiques pour une seule personne physique et pour toute l'élection présidentielle, avec déduction fiscale. Si les dons sont en espèces le plafond est de 2002,150 € (1 000 francs). Le montant global des dons reçus en espèces ne peut excéder 20 % du montant des dépenses autorisées.

Le financement public vient pallier la quasi-disparition du financement privé de manière directe et indirecte.

- Le financement direct

Il consiste dans un remboursement de leurs dépenses électorales. Ainsi, les candidats ayant obtenus plus de 5% des suffrages se voient rembourser leurs dépenses réelles jusqu'à concurrence de la moitié du plafond : 7,398 € (48,5 millions de francs). Quant à ceux qui ont obtenus moins de 5% des suffrages, ils n'obtiennent qu'un remboursement équivalent à 1/20^e du plafond de dépenses soit 739800 € (48,5 millions de francs). Dans les deux cas, une avance de 152.439 € (million de francs) est fournie

- Le financement indirect

Il passe par le financement public des partis politiques.

?Le contrôle

Un moyen de contrôle a été mis en place, il s'agit du compte de campagne. Tout candidat doit faire tenir par son mandataire un compte, il comporte le relevé et les justificatifs des dépenses engagées ou réglées et des recettes perçues par le mandataire ; le relevé et les justificatifs des dépenses engagées ou réglées par les partis politiques ; les évaluations des avantages en nature consentis au candidat par tout tiers. Il est certifié par un commissaire aux comptes puis envoyé à l'organe chargé du contrôle c'est à dire le Conseil Constitutionnel. La sanction de ce contrôle est purement financière : refus du financement public, reversement du montant du dépassement.

3° Le scrutin

≈ Le mode de scrutin

Il est uninominal, majoritaire à deux tours dans le cadre d'une circonscription : la France.

- Au premier tour la majorité absolue est exigée pour être élu.
- Au deuxième tour, seuls les deux candidats arrivés en tête du scrutin peuvent se présenter. Il se déroule quinze jours après le premier tour

≪ Le contrôle du scrutin

C'est le Conseil constitutionnel qui exerce ce contrôle. (Cf. plus haut)

§ 2 Les allées descendantes.

Plusieurs questions se posent : celle d'abord de la fin du mandat, celle ensuite de l'interruption du mandat et enfin, entre ces deux extrémités celle de la remise en cause du mandat c'est à dire celle de la responsabilité.

A - LA FIN DU MANDAT

La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 issue du référendum du 24 septembre 2000 a mis fin au septennat et a instauré le quinquennat.

a) Du septennat ...

1° *L'origine du septennat*

La loi du 20 novembre 1873 dite « loi ayant pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au Maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta. »

Ce sont des circonstances tout à fait particulières qui expliquent ce texte. Devant le refus du comte de Chambord de monter sur le Trône, les Monarchistes confient le pouvoir à une personne en laquelle ils font confiance : Mac Mahon et pour une période suffisamment longue, en attendant que « Dieu ouvre les yeux à Mgr le comte de Chambord ou daigne les lui fermer ». L'amendement Wallon devenu l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 confirme la durée septennale du mandat en lui retirant son caractère personnel. Aussi le septennat deviendra-il la règle pendant les 65 ans de la III^e République. En 1946, la règle sera reprise, car le septennat est devenu une tradition, c'est pourquoi en 1958 elle semblera aller de soi.

2° *Les inconvénients du septennat*

Tant que le Président de la République ne jouait qu'un rôle secondaire, sous les républiques précédentes, le mandat ne semblait pas trop long. Avec la Cinquième République les données du problème changent puisque le Président gouverne. Il est donc important dans ces conditions qu'il puisse revenir plus fréquemment devant le corps électoral d'autant plus que la pratique gaullienne des référendums a été interrompue alors même qu'elle permettait ce retour devant le peuple.

Enfin, en cas de renouvellement du mandat, ce qui s'est passé pour François Mitterrand, le Président reste en place quatorze ans. Songeons qu'un Président américain dans un tel cas ne resterait en place que huit ans, soit à peine plus qu'un seul septennat !

Le deuxième inconvénient réside dans la non coïncidence des échéances électorales, ce qui peut engendrer la cohabitation. En France deux élections attribuent le pouvoir : l'élection présidentielle et les élections législatives. Or, la première a lieu tous les sept ans et les

secondes tous les cinq ans. Cette arithmie électorale a déjà engendré trois cohabitations. Le quinquennat ferait coïncider ces élections.

b) ...au quinquennat.

1° Les projets

- Le projet POMPIDOU du 11 septembre 1973 a été adopté par les deux assemblées mais ne sera pas adopté définitivement.
- Les propositions récentes : celles du "Groupe des cinq" en mai 1997
- L'initiative qui va déclencher la réforme : la proposition de loi constitutionnelle du 9 mai 2000 déposée par Valéry Giscard d'Estaing.

2° Les inconvénients

- Il peut mener au régime présidentiel, c'est d'ailleurs ce que quelques d'hommes politiques souhaitent. Même si bien sûr le quinquennat n'amène pas automatiquement le régime présidentiel, c'est une possibilité qu'il ne faut pas écarter. Or le régime présidentiel serait dangereux. D'abord faut-il le rappeler, on a déjà expérimenté en France ce régime. En 1791 la Constituante va donner à la France un régime largement inspiré de la « constitution d'Angleterre » chère à Montesquieu et très proche de la Constitution de Philadelphie. Or il n'a pas bien fonctionné, c'est le moins que l'on puisse dire. La deuxième République démontrera également les dangers du régime de séparation rigide. Là encore, les conflits entre les deux pouvoirs ne pouvant pas être résolus par des voies pacifiques dégèneront et seront tranchés par le coup d'Etat du 2 décembre 1851. Comme déjà cela s'était passé sous le Directoire qui pratiquait également un tel régime.

Aujourd'hui la mise en place d'un régime présidentiel n'aurait peut-être pas des inconvénients aussi graves. Il n'empêche que l'on voit pas comment le compromis permanent entre les différents partis et le Président qui est nécessaire au fonctionnement de ce régime pourrait être trouvé. Mais le plus grand risque du quinquennat c'est le renforcement du présidentielisme.

- Il renforce le présidentielisme majoritaire

Le quinquennat renforce doublement le présidentielisme. D'abord en rendant impossible la cohabitation ensuite en présidentialisant encore plus le système.

Si le quinquennat a été instauré c'est pour la plupart de ses partisans afin de rendre impossible la cohabitation et ce pour en revenir au Président hégémonique que l'on a connu au début de la Cinquième. Il est clair que ce sera la conséquence la plus certaine. Toutefois, elle n'est pas automatique. Comme le fait remarquer Jean Gicquel : « *Pour conjurer la cohabitation,...(il faudrait)...que l'on refuse au président le droit de ...décéder ou de démissionner* »

Mais de telles hypothèses restent malgré tout exceptionnelles. Aussi, la diminution de la durée du mandat présidentiel aura pour effet majeur de renvoyer plus souvent ou plus rapidement le Président devant les électeurs. Or, se faisant on permettra au Président de puiser aux sources de sa légitimité après un laps de temps relativement court ce qui se traduira par une meilleure mise en œuvre de sa responsabilité devant le peuple. En bonne logique le Président sera ainsi renforcé.

3° Les dispositions constitutionnelles

- L'article 6 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 (Référendum du 24 septembre 2001) dispose: « le Président de la République est élu pour cinq ans »

Son mandat se termine donc cinq ans après la proclamation des résultats de l'élection par le Conseil Constitutionnel .

- Le Comité Vedel a proposé en 1993 de modifier ainsi l'article 6 «son mandat prend fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection» Si cette proposition avait été retenue elle aurait évité la polémique de «l'inversion du calendrier électoral de 2002». L'adoption de la loi organique du 15 mai 2001 prolongeant le mandat des députés résoudra le problème.

Le mandat est renouvelable sans limitation, comme par le passé. Deux présidents ont été réélus : de Gaulle et Mitterrand. Seul ce dernier a mené jusqu'à son terme son deuxième mandat.

B - L'INTERRUPTION DU MANDAT

a) L'interruption complète : l'intérim (art 7)

1° Les deux situations.

- l'empêchement provisoire
- la vacance ou l'empêchement définitif

Ces deux situations doivent être constatées par le Conseil Constitutionnel

2° La solution : l'intérim

Dans les deux cas la solution est l'intérim. Mais quand l'empêchement est définitif il se termine par de nouvelles élections.

≈ l'identité de l'intérimaire : le Président du Sénat ou le Gouvernement en cas d'empêchement du précédent

≈ les pouvoirs de l'intérimaire : tous les pouvoirs du Président de la République sauf :

- le droit de dissolution
- l'organisation du référendum
- l'initiative de la révision de la Constitution

≈ les précédents

- en 69 : Alain POHER 53 jours
- en 74 : Alain POHER 56 jours

b) L'interruption partielle : la suppléance (art 21)

- le suppléant : le Premier ministre
- l'objet de la suppléance : la présidence du Conseil des Ministres, des conseils et comités supérieurs de la défense nationale
- les précédents :
 - le 22 avril 1964, G. POMPIDOU supplée le Général de GAULLE
 - le 30 septembre 1964, à nouveau G. POMPIDOU supplée le Général de GAULLE
 - le 14 février 1973, P. MESSMER supplée G. POMPIDOU
 - le 20 juillet 1994, E. BALLADUR supplée F. MITTERRAND

C – LA MISE EN CAUSE DU MANDAT : LA RESPONSABILITE PRESIDENTIELLE

a) La responsabilité politique

1° *L'irresponsabilité politique de droit (art 68)*

≪≪ La justification : la tradition du régime parlementaire

En régime parlementaire le chef de l'Etat qui à l'origine est un roi ne peut être responsable. C'est le Gouvernement qui, progressivement devient responsable, au fur et à mesure qu'il hérite de la réalité des pouvoirs. Or sous la V^e le pouvoir est exercé par le Président de la République.

≪≪ Les limites : La responsabilité pour haute trahison

? Définition

La haute trahison évoquée par l'article 68 n'est pour autant définie par aucun texte. On peut dire cependant avec la majorité de la doctrine qu'il s'agit d'une violation grave des devoirs de la charge présidentielle.

On a pu penser que le Conseil Constitutionnel dans sa décision **DC du 22 janvier 1999** élargissait la notion de haute trahison aux infractions pénales commises par le Président de la République en dehors de ses fonctions ou antérieures à ses fonctions. En réalité il s'agissait plutôt de permettre éventuellement à la Haute cour de se prononcer sur des infractions pénales plutôt que d'un élargissement de la notion de haute trahison.

? Mise en œuvre

i) **L'organe chargé de cette mise en œuvre** : la Haute Cour de Justice

L'article 67 de la Constitution précise qu'elle est composée uniquement de parlementaires. L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 précise qu'elle comprend 24 membres titulaires et 12 suppléants. Ils sont désignés par chacune des deux chambres (12+6 députés et 12+6 sénateurs à la proportionnelle des groupes.) La désignation se faisant au lendemain des élections législatives à l'Assemblée nationale et pour la durée de la législature ; après chaque renouvellement triennal pour le Sénat et pour trois ans.

Elle élit en son sein son président ainsi que deux vice-présidents. De plus elle comprend un ministère public qui est assuré par le Procureur général près la Cour de Cassation

Aujourd'hui, elle juge uniquement le Président de la République. Jusqu'en 1993 (loi constitutionnelle du 27 juillet) elle était également compétente pour juger les ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. De nos jours c'est la Cour de Justice de la République comprenant des magistrats professionnels et des parlementaires qui est compétente.

ii) La procédure

La saisine de la Cour est réalisée par une résolution adoptée par les deux assemblées au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant. La résolution devant être déposée par 1/10 des députés ou des sénateurs. Le bureau de l'assemblée concernée se prononce sur sa recevabilité. Si elle est recevable, elle est étudiée par une commission "ad hoc" dont les propositions sont soumises à l'assemblée concernée en séance plénière.

L'instruction est menée par une Commission d'instruction qui comprend des magistrats professionnels : un Président, 5 titulaires, 2 suppléants, issus de la Cour de Cassation. Après enquête la Commission d'instruction décide de renvoyer ou non l'affaire devant la Haute Cour.

Le député Arnaud Montebourg a tenté de déposer une telle résolution. Il y a finalement renoncé au lendemain de l'arrêt de la Cour de Cassation se prononçant sur le statut pénal du Président de la République.

2° *La responsabilité politique de fait*

En raison du rôle politique important joué par le Président de la République la question de sa responsabilité s'est posée. Le général de Gaulle a voulu mettre en jeu sa responsabilité politique, ses successeurs ne l'ont pas suivi sur ce terrain.

≪≪ La pratique du Général de Gaulle:

Comme la responsabilité politique n'est pas prévue par les textes il a fallu détourner des procédures existantes. On en est arrivé ainsi à de nouvelles pratiques :

?le référendum-question de confiance

- dans tous ses référendums le général de Gaulle a véritablement mis en jeu sa responsabilité puisqu'il annonçait plus ou moins directement qu'il quitterait le pouvoir en cas d'échec

« Quel coup serait porté, m'empêchant de poursuivre ma tâche » 1961

« Les Français prouveront que j'ai leur confiance avec moi, pour aujourd'hui et pour demain » avril 1962

« Si votre réponse est non comme le voudraient tous les anciens partis afin de rétablir leur régime de malheur, ainsi que tous les factieux pour se lancer dans la subversion ... il est bien évident que ma tâche sera terminée aussitôt et sans retour » octobre 1962

« Si je suis désavoué par une majorité d'entre vous, solennellement, sur ce sujet capital ...ma tâche actuelle de chef de l'Etat deviendra évidemment impossible et je cesserai aussitôt d'exercer mes fonctions. » 1969

Extraits de discours prononcés par le général de Gaulle

- le Général de Gaulle a non seulement annoncé qu'il partirait en cas d'échec mais il a tenu ses promesses puisque après le résultat défavorable de 1969 il a démissionné, donnant ainsi tout son sens au référendum-question de confiance

?la dissolution-soutien

- mécanisme

La dissolution permet au Président de la République de solliciter le soutien du peuple. Ce soutien est demandé pour renforcer sa position. Or celle-ci peut l'être parce que la politique présentée par le Président, voire incarnée par lui est approuvée lors de l'élection qui suit, mais aussi parce qu'il espère disposer ainsi d'un soutien anticipé et donné pour une période nouvelle.

- formes

En d'autres termes, le soutien a un contenu et il intervient à un moment donné. C'est sur ces deux éléments que joue la dissolution-soutien. On passe ainsi d'une dissolution-question de confiance ou référendum à une dissolution-tactique.

≪≪ Son abandon par ses successeurs

Les successeurs du Général de Gaulle vont tous revenir sur cette conception. Ce qui se traduira diversement.

?le référendum quand il n'est pas abandonné est utilisé classiquement

- l'abandon

On verra ultérieurement que le référendum a été abandonné entre 1972 (Pompidou) et 1988 (Mitterrand)

- Le fait que Valéry GISCARD D'ESTAING n'ait pas utilisé le référendum traduit bien sûr le trouble engendré par la pratique plébiscitaire du référendum. Elu avec 50,81 % des

suffrages exprimés, il lui était difficile de prendre le risque d'un échec, d'autant plus que la bipolarisation avait atteint son stade ultime.

D'autres raisons s'ajoutaient sans doute, plus profondes, tenant à une conception des institutions différente de celle des gaullistes. Pour Valéry GISCARD D'ESTAING en effet, il ne s'agissait pas d'imposer ses vues aux partis politiques en s'appuyant sur le peuple par le biais d'un référendum voire d'une dissolution. Au contraire, le strict respect du calendrier électoral était pour lui une règle de base : *«la durée même de son mandat garantissait la continuité et la cohérence de sa politique»*. En réalité, on était définitivement passé dans un nouveau système où l'autorité du Président de la République reposait et sur son élection par le peuple et sur le soutien d'une majorité parlementaire. Le caractère semi-direct du régime s'estompait au profit d'une conception plus représentative dans laquelle notamment il n'était pas possible au peuple de remettre en cause même indirectement le mandat présidentiel.

- Le premier septennat de François MITTERRAND se terminera sans recours au référendum. Ce n'est pas faute d'avoir essayé, mais il lui était difficile de recourir à l'article 11 tant il avait fustigé l'utilisation gaullienne. Les événements firent qu'il préféra l'article 89, qui mène beaucoup plus difficilement au référendum, si difficilement d'ailleurs qu'il dû renoncer face à l'opposition du Sénat. Aussi, lorsqu'il fut réélu en 1988 il recouru à l'article 11, dans des conditions qui furent reconnues par beaucoup comme étant plus conformes à la lettre de la Constitution.

- le retour à une pratique plus conforme

François Mitterrand organisera deux référendums lors de son second mandat, l'un sur la Nouvelle-Calédonie l'autre sur la ratification du traité de Maastricht. Dans chacun des cas il n'engagera pas explicitement sa responsabilité.

??la dissolution, quand elle échoue ne débouche pas sur une démission

Le 21 avril 1997, le Président de la République annonçait aux Français qu'il avait *"décidé de dissoudre l'Assemblée nationale"*.

- l'engagement tacite de responsabilité

Dans ses interventions, il avait à sa manière sollicité le soutien populaire:

"il faut redonner la parole à notre peuple, afin qu'il se prononce clairement sur l'ampleur et le rythme des changements... nous avons besoin d'une majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à l'action " ou encore "j'ai besoin de votre soutien pour poursuivre l'ouvrage engagé ensemble et qui ne peut porter ses fruits que dans la durée"

- l'absence de sanction

Pourtant après l'échec des élections législatives ainsi provoquées le Président de la République ne démissionnera pas, ce qui conduira à la troisième cohabitation. Bien sûr Jacques Chirac n'avait jamais annoncé qu'il quitterait le pouvoir en cas d'échec.

Il semble donc bien que les successeurs du général de Gaulle soient revenus sur la pratique qu'il avait inaugurée.

b) La responsabilité pénale

Cette question s'est posée avec insistance lors du mandat de Jacques Chirac. Elle a été tranchée dans un premier temps par le Conseil Constitutionnel puis par la Cour de Cassation.

1° La position du Conseil Constitutionnel

Dans sa décision **DC du 22 janvier 1999** le Conseil Constitutionnel a exclu la responsabilité pénale du Président de la République pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions

parlant d'une véritable immunité. Mais, s'agissant des actes commis en dehors de ses fonctions ou antérieurs à ses fonctions, il dispose d'un privilège de juridiction puisque seule la Haute Cour de Justice peut le juger.

« Considérant qu'il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article ; qu'en vertu de l'article 68-1 de la Constitution, les membres du Gouvernement ne peuvent être jugés pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions que par la Cour de justice de la République ; »

Conseil Constitutionnel Décision No 98-408 DC du 22 janvier 1999

(Traité portant statut de la Cour pénale internationale).

2° La position de la Cour de Cassation

Par son arrêt n° 481 du 10 octobre 2001 la Cour de Cassation, en assemblée plénière, a tranché la question.

D'abord, La Cour estime qu'elle n'est pas liée la décision du Conseil Constitutionnel :

« Mais attendu que, si l'autorité des décisions du Conseil constitutionnel s'attache non seulement au dispositif, mais aussi aux motifs qui en sont le soutien nécessaire, ces décisions ne s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives et juridictionnelles qu'en ce qui concerne le texte soumis à l'examen du Conseil ; qu'en l'espèce, la décision du 22 janvier 1999 n'a statué que sur la possibilité de déférer le Président de la République à la Cour pénale internationale pour y répondre des crimes de la compétence de cette Cour ; qu'il appartient, dès lors, aux juridictions de l'ordre judiciaire de déterminer si le Président de la République peut être entendu en qualité de témoin ou être poursuivi devant elles pour y répondre de toute autre infraction commise en dehors de l'exercice de ses fonctions ; »

Ensuite, la Cour reconnaît que le Président de la République bénéficie pendant son mandat d'une immunité totale puisqu'il ne peut

« être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître en tant que témoin prévue par l'article 101 du Code de procédure pénale, dès lors que cette obligation est assortie par l'article 109 dudit Code d'une mesure de contrainte par la force publique et qu'elle est pénalement sanctionnée »

Toutefois, la prescription qui frappe les infractions concernées est suspendue jusqu'à la fin du mandat présidentiel.

Enfin, la Cour de Cassation précise que la Haute Cour n'est pas compétente pour juger des infractions pénales réfutant ainsi une conclusion que l'on avait pu hâtivement tirer de la décision du Conseil Constitutionnel.

Section 2 La jouissance du pouvoir.

On distingue traditionnellement les pouvoirs exclusifs et les pouvoirs partagés.

§ 1 - Les pouvoirs exclusifs

Au sens large, ces pouvoirs peuvent être mis en œuvre par le Président de la République sans qu'il ait besoin du concours de qui que ce soit.

A - LES POUVOIRS TRADITIONNELS

a) La nomination du Premier ministre (art 8.1)

1° L'importance de ce pouvoir

- politiquement : le rôle du Premier ministre n'est pas négligeable
- juridiquement : il ne s'agit pas seulement d'une nomination mais aussi d'un choix

2° Les limites politiques de ce pouvoir

Si juridiquement le Président de la République est libre de son choix, politiquement le Premier ministre doit être pris dans la majorité parlementaire sans quoi son Gouvernement sera renversé.

b) Le droit de dissolution.(art 12)

Elle est prononcée par Décret du Président de la République. Mais certaines conditions doivent être respectées, toutefois, elles ne sont pas très restrictives. C'est pourquoi la pratique de la dissolution est relativement importante.

1° Les conditions de la dissolution

≪ consultation:

- du Premier ministre
- du président de l'Assemblée nationale
- du président du Sénat

≪ limitation:

- pendant l'année suivant les élections provoquées par une dissolution
- pendant l'utilisation de l'article 16

2° La pratique de la dissolution

La Cinquième République a connu cinq dissolutions ce qui est important si l'on pense que chacune des deux républiques précédentes n'a vu qu'une seule dissolution.

Date de la dissolution	Président de la République
9 octobre 1962	Charles de Gaulle

30 mai 1968	Charles de Gaulle
22 mai 1981	François Mitterrand
14 mai 1988	François Mitterrand
21 avril 1997	Jacques Chirac

de la dissolution-résolution de conflits

- de conflits avec le Parlement (1962) à des conflits avec l'opinion (1968)

La première dissolution de la V^e peut à certains égards être considérée comme une dissolution classique permettant de résoudre un conflit entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. La dissolution du 9 octobre 1962 répond en effet à la motion de censure votée le 4 octobre. Le Gouvernement étant renversé, dans la plus pure logique du régime parlementaire, le Peuple est sollicité pour trancher le litige qui oppose les deux pouvoirs.

La seconde dissolution de la V^e, celle du 30 mai 1968, est également une dissolution-résolution des conflits, mais cette fois-ci le litige oppose le Président de la République au Peuple ou du moins à une partie de celui-ci. C'est pour sortir d'une crise universitaire d'abord, sociale ensuite générale enfin, en d'autres termes d'une crise de régime que de Gaulle va se résoudre à prononcer la dissolution. Dans les deux cas, il y a conflit, mais il n'oppose pas les mêmes protagonistes

- de conflits ouverts (1962 et 1968) à des conflits à venir (1981 et 1988)

Les deux dissolutions de François Mitterrand sont intervenues dans un contexte identique. Au lendemain de l'élection présidentielle, le Président de la République ne disposant pas à l'Assemblée nationale d'une majorité de députés le soutenant, sera amené à y recourir.

Cependant si le conflit n'est pas effectif au moment de la dissolution il est potentiel, il est inscrit dans l'arithmétique électorale ou plutôt il apparaît en termes politiques et non pas institutionnels. C'est d'ailleurs ce que constatera le Président de la République lui-même, lorsqu'il s'adressera au français après les élections : *" l'opposition à (ma) politique des principaux dirigeants de la majorité d'hier, opposition affichée, proclamée, le soir du 8 mai, interdisait d'espérer, dans un délai raisonnable, la réunion des bonnes volontés utiles au gouvernement du pays, et la France n'avait pas de temps à perdre."*

à la dissolution-soutien

- la dissolution question de confiance (62, 68,81 et 88) ou dissolution-référendum

La dissolution de 1962 est bien, malgré ses aspects de dissolution-résolution des conflits, une dissolution-référendum. D'abord, il faut rappeler qu'elle est provoquée par le référendum du 28 octobre 1962. C'est la motion de censure déposée contre la révision de la Constitution organisée par le référendum qui va susciter la dissolution. Aussi pour le Général de Gaulle le combat est le même : *" En dépit de toutes les habitudes locales et considérations fragmentaires, puissiez-vous confirmer, par la désignation des hommes, le choix qu'en votant "Oui" vous avez fait quant à notre destin"*. En somme, c'est la campagne du référendum qui se poursuit ou qui recommence.

En 1968, la situation était encore plus claire à cet égard. Le 24 mai, le Général de Gaulle avait annoncé l'organisation d'un référendum dans lequel il s'engageait personnellement comme à son habitude. En quelque sorte, pour sortir de la crise de mai le chef de l'Etat demandait au peuple français de lui manifester clairement son soutien. Sinon il s'en irait. Mais cette annonce n'a pas eu l'effet escompté. Et Georges Pompidou convaincra le Président de substituer une dissolution à ce référendum. C'est bien la preuve, une fois de plus, qu'il est

possible par la dissolution non seulement de faire approuver une politique par le peuple mais par-dessus tout, de lui faire exprimer son attachement à un homme. C'est bien d'un référendum et d'une question de confiance dont il s'agit.

Si les deux dissolutions précédentes sont liées à un référendum, les deux suivantes sont, elles, liées à une élection présidentielle. En effet, douze jours après avoir été élu par le peuple aux fonctions de Président de la République, François Mitterrand décidera la dissolution de l'Assemblée nationale. En 1988, le délai sera encore plus court : six jours. Comme dans les dissolutions du Général de Gaulle les élections législatives provoquées viennent doubler une consultation électorale majeure qui vient de se dérouler ou qui a failli se dérouler. Il s'agit donc bien de faire se renouveler la manifestation du soutien populaire au Président de la République. Mais bien sûr, l'intérêt principal de l'opération est de faire se manifester le soutien indirect qui passe par une majorité parlementaire.

Dans ces deux dissolutions la situation est en effet la même. Le nouveau Président élu ne dispose pas d'une telle majorité. Le seul moyen d'en obtenir une réside dans la dissolution.

?la dissolution – tactique (1997)

C'est ce type de dissolution que pratiquent les Anglais, depuis que le caractère majoritaire du régime parlementaire rend impensable les conflits entre le Gouvernement et la Chambre des Communes et permet en même temps au Premier Ministre d'être sinon élu, du moins de voir son choix ratifié par le peuple, dans le but d'accomplir un nouveau mandat. C'est la règle de la démocratie gouvernante fondée sur le pouvoir majoritaire. Or en France sous la V^e, le pouvoir majoritaire a les mêmes effets. Mais en France, il y a non seulement un Premier ministre mais aussi un Président de la République et donc deux élections contribuent à l'attribution du pouvoir. Toutefois ces élections sont déconnectées. Il y a en France une arythmie électorale. Pour en effacer les conséquences la dissolution peut être utilisée, elle devient alors tactique.

c) Le droit de message.(art 18)

B - LES POUVOIRS NOUVEAUX.

a) Les pouvoirs sur le Conseil Constitutionnel (art 56 ; 54 et 61.2)

1° Le pouvoir de nomination (3 membres et le président)

2° Le pouvoir de saisine (contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux)

b) Les pouvoirs de crise. (art 16)

L'idée qui est à la base de l'article 16 est la suivante : à période de crise, pouvoirs de crise. En d'autres termes le Président de la République doit pour sauver le régime pouvoir exercer une véritable dictature légale.

L'article 16 a un équivalent étranger avec l'article 48 de la Constitution de Weimar et trouve son origine dans les événements de 1933 qui ont marqué le Général de Gaulle. Bien sûr, il pense aussi que la question algérienne pourrait déboucher sur une crise ce en quoi il ne se trompe pas car la seule utilisation à ce jour de cette disposition se fera en 1961 lors du putsch des généraux du 21 avril.

1° Les conditions du recours à l'article 16

≠ conditions de fond

? une menace grave et immédiate sur

- les institutions de la République ou
- l'indépendance de la Nation ou
- l'intégrité du territoire ou
- l'exécution des engagements internationaux

? l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels

≠ conditions de forme

- consultation officielle du Premier ministre
- consultation officielle des Présidents des assemblées
- consultation officielle du Conseil Constitutionnel
- message à la Nation

2° Les pouvoirs de l'article 16

Ces pouvoirs sont relativement étendus ce qui pose la question du contrôle exercé sur eux.

≠ l'étendue des pouvoirs

Elle apparaît à travers la description du domaine des pouvoirs ainsi que de leurs limites

? le domaine

L'article 16 précise que le Président de la République peut prendre "*les mesures exigées par ces circonstances*"

Il dispose donc des pouvoirs de l'exécutif et des pouvoirs du Parlement. Les actes juridiques qui expriment ces pouvoirs sont des "décisions"

? les limites

- Limites quant à la finalité des pouvoirs

les mesures prises "*doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels ... les moyens d'accomplir leurs missions*"

- Limites quant à l'objet des pouvoirs

- Le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée nationale. C'est ce qu'énonce explicitement l'article 16 lui-même dans son dernier alinéa.

- Le Président de la République ne peut réviser la Constitution. C'est ce qui ressort de l'expression "*pouvoirs publics constitutionnels*"

- Limites quant à leur durée

Il n'y a pas de limites précises mais le texte dit que les mesures doivent être prises "*dans les meilleurs délais*"

Quelques dates relatives à l'unique mise en œuvre de l'article 16 montrent que cette limite est des plus extensibles.

21 avril 1961	Putsch des Généraux
23 avril 1961	Décision de recourir à l'article 16
25 avril 1961	Fin du putsch
30 septembre 1961	Fin des pouvoirs de l'article 16

≠ le contrôle des pouvoirs

? le contrôle du Parlement

Rien de précis n'est prévu par la Constitution si ce n'est que "*Le Parlement se réunit de plein droit*". Quant à la pratique elle est diverse:

- le Président de la République dans une lettre au Premier ministre dénie à l'Assemblée nationale le droit de discuter des problèmes étrangers à ce qui a provoqué le recours à l'article 16
- le président de l'Assemblée nationale distingue deux périodes:
 - pendant la "réunion de plein droit": pas de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement car il n'y a pas de dissolution possible
 - pendant la session ordinaire: le Parlement recouvre ses attributions à condition qu'elles n'interfèrent pas avec celles du Président de la République

??le contrôle du Conseil Constitutionnel

Il donne des avis:

- sur la décision de recourir à l'article 16

Cet avis est consultatif, il est publié et motivé

- sur chaque décision prise dans le cadre de l'article 16

Cet avis est consultatif et n'est pas publié

??le contrôle du Conseil d'Etat

Dans l'arrêt Rubin de Servens (2 mars 1962) le Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles il peut exercer son contrôle juridictionnel :

- la décision de recourir à l'article 16 échappe au contrôle du haut Conseil car c'est un "acte de Gouvernement"
- les décisions de mise en œuvre de l'article 16:
 - celles qui en période normale relèvent du domaine de la loi ne peuvent être contrôlées
 - celles qui en période normale relèvent de l'exécutif peuvent être contrôlées et donc éventuellement annulées.

c) Le pouvoir d'engager la force nucléaire

1° Source directe : le décret du 12 juin 1996

2° Source indirecte : l'article 15 de la Constitution

Le Président de la République est le chef des armées. Mais le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art 21), et le Gouvernement dispose de la force armée.

§2 - Les pouvoirs partagés.

Ces pouvoirs ne peuvent être mis en œuvre par le Président de la République qu'avec le concours d'un autre organe, généralement le Premier ministre. Le partage est produit par certains instruments, il n'existe qu'en certains domaines, enfin il n'est pas toujours appliqué.

A - LES INSTRUMENTS DU PARTAGE

a) Le contreseing (art 19)

1° Signification :

- l'authentification des actes : c'est la signification initiale

- l'endossement de la responsabilité : c'est la signification liée au régime parlementaire. Le Président étant irresponsable ne peut agir et donc édicter des actes que si un ministre endosse la responsabilité de celui-ci.

2° Aménagement : l'article 19

- l'article 19 rappelle le principe selon lequel les actes présidentiels doivent être contresignés.
- mais l'article 19 précise que certains actes sont dispensés du contresigning (art 8.1 11,12,16,18,54,56 et 61)

b) La proposition préalable

Dans certains cas, l'exercice d'un pouvoir du président est conditionné par l'intervention d'un acte préalable émanant généralement du Premier ministre. Dans ce cas l'article énonçant le pouvoir présidentiel énonce explicitement l'existence de la proposition préalable.

c) L'article 5

En donnant au Président de la République des responsabilités particulières dans le domaine de la défense et de la diplomatie l'article 5 conduit à un partage de ces pouvoirs avec le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation selon l'article 20.

B - LE DOMAINE DU PARTAGE

a) Les relations avec le Gouvernement

1° La nomination des ministres. (art 8.2)

2° La fin des fonctions du Premier ministre et des ministres (art 8.1)

3° Le pouvoir réglementaire (art 13)

4° Le pouvoir de nomination aux emplois publics (art 13)

b) Les relations avec le Parlement

1° La promulgation des lois et la demande d'une nouvelle délibération (art 10)

Deux nouvelles délibérations ont été demandées par F. Mitterrand.

- En 1983 sur la loi prévoyant l'organisation d'une exposition universelle à Paris.
- En 1985 sur la loi relative à la Nouvelle-Calédonie

2° La convocation du Parlement en sessions extraordinaires. (art 29 et 30)

3 refus présidentiels :

- De Gaulle le 18 mars 1960 : situation de l'agriculture
- Mitterrand
 - en décembre 1987 : réforme du statut de Renault
 - en juillet 1993 : loi Falloux

3° L'initiative de la révision de la Constitution (art 89)

Toutes les révisions intervenues sur la base de l'article 89 ont fait l'objet d'une initiative présidentielle.

4° La réunion du Congrès. (art 89)

Toutes les révisions ont été adoptées par le Congrès, sauf la dernière instituant le quinquennat.

c) Les relations avec la Nation

1° Les actes diplomatiques (art 14 et 52) et la ratification de certains traités (art 53)

(contreseing et proposition préalable sous la forme d'une loi autorisant la ratification du traité)

Art 53 « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. »

2° Le référendum (art 11)

Le référendum permet au peuple de se prononcer. L'objet de l'opération peut simplement être de donner un avis auquel cas le référendum sera consultatif, il peut aussi être plus important : adopter un texte auquel cas il s'agira d'un référendum normatif, législatif ou constituant.

Technique juridique prévue par la Constitution, le référendum a fait l'objet d'une pratique particulière

≈ la technique référendaire

Le référendum est mis en œuvre dans le cadre d'une procédure bien précise mais uniquement dans un domaine relativement étroit.

¶ la procédure du référendum

- proposition :
 - le Gouvernement pendant la durée des sessions du Parlement
 - les deux assemblées conjointement (publication de la proposition au JO)
- décision :
 - le Président de la République discrétionnairement
- consultation
 - le Conseil constitutionnel est consulté sur l'organisation du référendum
 - mais il s'est déclaré incompétent pour examiner la constitutionnalité de la loi

référendaire (62-20 DC du 6 novembre 1962 et 92-313 DC du 23 septembre 1992 Maastricht)

Par contre, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent en matière de contentieux des actes préparatoires au référendum et détachables de celui-ci. (Décret décidant d'organiser le référendum, Décret pris en vue d'organiser la campagne électorale etc..) Décision du 25 juillet 2000 « HAUCHEMAILLE I », décisions du 23 août 2000 « HAUCHEMAILLE II », « LARROUTUROU » décisions du 6 septembre 2000, « HAUCHEMAILLE III », « PASQUA »

¶ le domaine du référendum

- l'étroitesse initiale
 - tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics
 - tout projet de loi comportant approbation d'un accord de Communauté
 - tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la Constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions
- l'élargissement récent
 - les tentatives infructueuses

- projet de loi constitutionnelle du 20 juillet 1984: il élargissait le domaine du référendum aux projets de loi "concernant les garanties fondamentales des libertés publiques"

- projet de loi constitutionnelle du 10 mars 1993 : il reprenait les dispositions du précédent

- l'aboutissement de 1995

La loi constitutionnelle du 4 août 1995 élargit le domaine du référendum aux projets de loi "portant sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale ainsi qu'aux services publics qui y concourent"

La pratique référendaire

8 janvier 1961	DE GAULLE	Autodétermination en Algérie
8 avril 1962	DE GAULLE	Approbation des accords d'Evian
20 octobre 1962	DE GAULLE	Election du Président au SUD
27 avril 1969	DE GAULLE	Réforme régionale et du Sénat
23 avril 1972	POMPIDOU	Elargissement de la CEE
6 novembre 1988	MITTERRAND	Avenir de la Nouvelle-Calédonie
20 septembre 1992	MITTERRAND	Ratification du traité de Maastricht

LES 7 REFERENDUMS DE L'ARTICLE 11

Le détournement de la procédure : la pratique gaullienne

- la dérive plébiscitaire

On peut dire comme le fait Jacques CADART que le plébiscite « *c'est un référendum d'initiative non populaire détourné de son but, organisé par un homme pour conserver ou amplifier le pouvoir qu'il détient* » Cette définition s'applique tout à fait aux référendums qui ont été initiés par le général de Gaulle. Dans tous les cas en effet, le référendum a permis au chef de l'Etat d'élargir ses prérogatives ou alors de faire soutenir sa politique, en bref de renforcer sa position au sein des institutions.

- la question de confiance ou le soutien sollicité

Dans les quatre référendums qu'il a organisés, le général de Gaulle a toujours menacé de démissionner en cas de rejet du texte proposé.

Le procédé est donc particulier. Comme le remarque Gérard CONAC, « *le général de GAULLE en même temps qu'il soumet au peuple une réforme, se soumet lui-même à son verdict* » On peut y voir une question de confiance semblable à celle que pose un chef de gouvernement pour faire passer un texte considéré comme fondamental. Simplement, comme c'est le Président de la République qui intervient ce n'est pas devant le Parlement, mais devant le peuple directement que la responsabilité est engagée.

- l'accroissement des pouvoirs : les ordonnances référendaires

Par les deux premiers référendums de la V^e, celui du 8 janvier 1961 et celui du 8 avril 1962, le Président de la République était habilité à prendre par ordonnance ou par décret un certain nombre de mesures relevant normalement de la loi.

- la transformation du référendum législatif en référendum constituant

Il s'agit là d'une situation relativement connue. On sait que par deux fois le général de Gaulle a utilisé le référendum de l'article 11 pour réviser la Constitution

- deux cas différents

-le succès de 1962

Le 20 octobre 1962, l'opération réussira et se traduira par l'instauration d'un nouveau mode d'élection du Président de la République : le suffrage universel direct.

- l'échec de 1969

Quant au deuxième référendum, celui de 1969, son objectif principal était bien de mettre en place la réforme régionale, mais il devait aussi supprimer le Sénat pour le remplacer par une chambre largement inspirée de celle décrite en 1946 dans le fameux discours de Bayeux, c'est à dire une chambre représentant également les intérêts économiques et sociaux. Ce faisant de GAULLE espérait bien se débarrasser du seul organe qui faisait contrepoids à son pouvoir.

Le peuple français rejettera le projet de loi. Et comme le général de Gaulle avait annoncé qu'il démissionnerait en cas d'échec, il abandonna le pouvoir.

- une même justification

Dans les deux cas en effet, l'article 11 a été détourné de sa finalité. Plus précisément, en utilisant la procédure de l'article 11 pour réviser la Constitution, de GAULLE passait par-dessus le refus du Parlement qui dans le cadre de l'article 89 l'aurait empêché de soumettre son projet à l'approbation du peuple. Ainsi le Président de la République palliait l'un des défauts importants de l'article 89 : l'impossibilité de faire trancher par le peuple un différent entre l'exécutif et le Parlement. On sait comment quelques années plus tard, sans succès, le Comité VEDEL tenta de proposer une autre solution.

??le quasi abandon de la procédure: de Pompidou à Mitterrand

- les faits

Entre le référendum de Georges POMPIDOU sur l'Europe et le suivant, celui de François MITTERRAND sur la Nouvelle-Calédonie seize années s'écouleront. C'est à dire plus qu'entre le début de la V^e et précisément le référendum de Georges POMPIDOU ! Dans une telle période, deux présidents accomplissant totalement leur septennat se succéderont.

- l'explication

Une telle «relégation» traduit bien sûr le trouble engendré par la pratique plébiscitaire du référendum. Mais elle s'explique aussi par la prise de conscience après l'échec du général de GAULLE et le demi-échec ou demi-succès de Georges POMPIDOU, de la difficulté d'utiliser ainsi le référendum.

??le retour à une pratique plus conforme sous F. Mitterrand

- la situation

Le premier référendum de François MITTERRAND a été qualifié de «gouvernemental» par plusieurs auteurs dont Jean GICQUEL, pour souligner le fait que l'initiative du référendum était bien, pour la première fois, d'origine gouvernementale et non présidentielle. Ainsi, avec ce référendum on a un exemple de ce qu'il aurait toujours dû être.

- les causes

- Bien sûr en 1988, après la réélection de François MITTERRAND mais aussi après son demi-échec aux élections législatives, le Gouvernement était aux avant-postes. On entrainait dans ce que d'aucuns appelleront la présidence relative. Dans ce nouveau contexte, il n'était pas étonnant de voir le Premier ministre prendre des initiatives, notamment celle d'un référendum puisqu'il avait «hérité» du dossier calédonien.

- Si politiquement le règlement de ce dossier impliquait un geste important s'appuyant sur la volonté de la Nation, il nécessitait aussi, techniquement, le recours à une loi échappant au contrôle du Conseil Constitutionnel en raison de la délimitation du corps électoral opérée dans le texte qui n'était pas constitutionnelle.

C - L'APPLICATION DU PARTAGE

a) Le faux partage en cas de concordance des majorités

1° Explication :

- la légitimité présidentielle directe et indirecte (élection présidentielle et élection législative)
- la connivence politique des deux personnages

2° Conséquences :

- la prééminence présidentielle : rôle politique déterminant et éminent
- la faiblesse du Premier ministre : d'un rôle technique de chef d'Etat major à un rôle plus politique de bouclier selon l'expression de Philippe ARDANT

b) Le vrai partage en période de cohabitation

1° Explication :

- la nouvelle légitimité populaire du Premier ministre
- les deux camps politiques sont représentés au plus haut niveau de l'Etat

2° Conséquences :

- Le contreseing et la proposition préalable ne sont plus de simples formalités
- Pour autant le pouvoir présidentiel ne devient pas nominal, car le Président de la République a été élu au SUD.

CHAPITRE 2 UN GOUVERNEMENT RENFORCE

Le renforcement du Gouvernement se traduit aussi bien dans son organisation que dans ses attributions.

Section 1 L'organisation du Gouvernement.

§ 1 La composition du Gouvernement

A – LE CHEF DU GOUVERNEMENT :LE PREMIER MINISTRE

a) Nomination. (Art 8.1)

C'est un pouvoir propre du Président de la République. Il exerce un choix totalement libre en période de présidentialisme majoritaire, Mais en période de cohabitation le choix est imposé par la nouvelle majorité.

b) Fin des fonctions. (Art 8.1)

La présentation d'une démission du Gouvernement est le préalable à la fin des fonctions. Toutefois dans certains cas la présentation de la démission est obligatoire.

1° Démission obligatoire en vertu de la Constitution

L'article 50 de la Constitution précise qu' après le vote d'une motion de censure ou le refus de la confiance le Gouvernement doit démissionner.

2° Démission obligatoire en vertu de la tradition républicaine

- Au lendemain de l'élection présidentielle
- Au lendemain des élections législatives

PRESIDENTS DE LA REPUBLIQUE ET PREMIERS MINISTRES

1959-1966	Michel DEBRE	08-01-1959 / 14-04-1962
Charles de GAULLE	Georges POMPIDOU	14-04-1962 / 28-11-1962
1^{er} mandat	Georges POMPIDOU	28-11-1962 / 08-01-1966
1966-1969	Georges POMPIDOU	08-01-1966 / 01-04-1967
Charles de GAULLE	Georges POMPIDOU	06-04-1967 / 10-07-1968
2^e mandat	M. COUVE de MURVILLE	10-07-1968 / 20-06-1969
1969-1974	Jacques CHABAN-DELMAS	20-06-1969 / 05-07-1972
Georges POMPIDOU	Pierre MESSMER	05-07-1962 / 28-03-1973
	Pierre MESSMER	02-04-1973 / 27-02-1974
	Pierre MESSMER	27-02-1974 / 27-05-1974
1974-1981	Jacques CHIRAC	27-05-1974 / 25-08-1976
Valéry GISCARD	Raymond BARRE	25-08-1976 / 29-09-1977
D'ESTAING	Raymond BARRE	29-09-1977 / 31-03-1978
	Raymond BARRE	03-04-1978 / 21-05-1981
1981-1988	Pierre MAUROY	21-05-1981 / 23-06-1981
François MITTERRAND	Pierre MAUROY	23-06-1981 / 22-03-1983
1^{er} mandat	Pierre MAUROY	22-03-1983 / 19-07-1984
	Laurent FABIUS	19-07-1984 / 20-03-1986
	Jacques CHIRAC	20-03-1986 / 10-05-1988
1988-1995	Michel ROCARD	10-05-1988 / 23-06-1988
François MITTERRAND	Michel ROCARD	23-06-1988 / 15-05-1991
2^e mandat	Edith CRESSON	15-05-1991 / 02-04-1992
	Pierre BEREGOVOY	02-04-1992 / 29-03-1993
	Edouard BALLADUR	29-03-1993 / 17-05-1995
1995- ...	Alain JUPPE	17-05-1995 / 07-11-1995
Jacques CHIRAC	Alain JUPPE	07-11-1995 / 02-06-1997
	Lionel JOSPIN	02-06-1997 /

3° Démission obligatoire à l'invitation du Président de la République

Bien sûr une telle responsabilité politique devant le Président de la République n'est concevable qu'en période de concordance des majorités.

Charles de GAULLE et Michel DEBRE

Comme il était convenu, et cette étape décisive étant franchie, j'ai l'honneur, mon Général, de vous présenter la démission du Gouvernement.

Michel Debré, Premier ministre, lettre au président de la République,
14 avril 1962.

Mon cher Ami,

En me demandant d'accepter votre retrait du poste de Premier ministre et de nommer un nouveau Gouvernement, vous vous conformez entièrement, et de la manière la plus désintéressée, à ce dont nous étions depuis longtemps convenus. Tout effort a sa limite...

Charles de Gaulle, président de la République, lettre à
Michel Debré, 14 avril 1962.

Charles de GAULLE et Georges POMPIDOU

Mon Général,

Vous avez bien voulu me faire part de votre intention, au moment où va se réunir l'Assemblée nationale élue les 23 et 30 juin, de procéder à la nomination d'un nouveau Gouvernement.

J'ai l'honneur, en conséquence, et conformément aux dispositions de l'article 8 de la Constitution, de vous présenter la démission du Gouvernement.

Je vous prie d'agréer, mon Général, les assurances de mon profond respect.

Georges Pompidou, Premier ministre, lettre au président de la République,
10 juillet 1968.

Mon cher Ami,

Mesurant ce qu'a été le poids de votre charge à la tête du Gouvernement pendant six ans et trois mois, je crois devoir accéder à votre demande de n'être pas, de nouveau, nommé Premier ministre

Charles de Gaulle, président de la République, lettre à Georges Pompidou,
10 juillet 1968.

Georges POMPIDOU et Jacques CHABAN-DELMAS

Monsieur le Président de la République,

Vous m'avez fait part de votre intention de changer le Gouvernement...

Jacques Chaban-Delmas à Georges Pompidou

... j'accepte la démission que vous m'avez présentée...

Réponse de Georges Pompidou, 5 juillet 1972.

François MITTERRAND et Pierre MAUROY

Monsieur le Président, comme nous en avons constaté la nécessité...

Lettre de Pierre Mauroy.

Monsieur le Premier ministre... Comme nous en sommes convenus au cours de nos récents entretiens, l'évolution de la situation politique...

Lettre de François Mitterrand, 17 juillet 1984.

François MITTERRAND et Michel ROCARD

Vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau Gouvernement...

A l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce Gouvernement...

**Michel Rocard, Premier ministre,
Lettre au Président de la République, 15 mai 1991.**

Au moment où vous quittez les responsabilités que je vous ai confiées, je tiens à vous remercier chaleureusement pour le travail accompli depuis trois ans...

Commence aujourd'hui une nouvelle étape de notre vie politique : j'ai la conviction qu'elle vous offrira d'autres occasions de servir la France.

**François Mitterrand, Président de la République,
réponse au Premier ministre, 15 mai 1991.**

B – LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT : LES MINISTRES.

a) Les différentes catégories de ministres

1° Les ministres d'Etat.

C'est un titre honorifique qui permet de distinguer pour des raisons personnelles ou politiques un ou plusieurs ministres. Ainsi dans le Gouvernement Chirac de 1986 Edouard Balladur était-il Ministre d'Etat : c'est l'ami de 30 ans qui était distingué.

Dans le Gouvernement Mauroy II en 1981 il y avait cinq ministres d'Etat qui représentaient une tendance politique participant au Gouvernement :

- Gaston Defferre pour les socialistes modérés,
- Michel Rocard pour la « nouvelle gauche »,
- Jean-Pierre Chevènement pour l'aile gauche du PS,
- Charles Fiterman pour le PC
- Michel Jobert pour tout ceux qui n'étaient pas à gauche.

2° Les ministres à portefeuille.

Il s'agit de la catégorie de base. Ils sont à la tête d'un département ministériel c'est à dire de services centraux et déconcentrés.

Leur nombre n'est pas fixé par la Constitution ni par aucun autre texte, pas plus que leur dénomination qui par conséquent varient d'un Gouvernement à l'autre.

3° Les ministres délégués

- origine

Ils sont apparus sous la V^e, les premiers, auprès du Premier ministre qu'ils déchargeaient de ses tâches de gestion. Sous le Gouvernement Mauroy la technique sera élargie aux autres ministres

- statut

Ils agissent par délégation d'un ministre d'où leur nom.

Ils reçoivent donc des instructions de « leur ministre » qu'ils déchargent d'une partie plus ou moins importante de sa tâche.

Ils ont autorité sur les services qui leurs sont confiés

Ils contresignent les décrets qui les concernent

Ils assistent au Conseil des ministres

4° Les secrétaires d'Etat

- origine

L'institution remonte à la III^e République où on les désignait par le titre de sous-secrétaire d'Etat. Son but est double : former les futurs ministres et aider les actuels ministres.

- statut

Ils reçoivent des instructions du ministre. Mais n'ont pas autorité sur leurs services dont ils ont seulement la disposition. Ils ne peuvent contresigner seuls les décrets qui concernent leurs compétences. Ils n'assistent pas aux délibérations du Conseil des ministres

- catégories

Sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing étaient apparus des secrétaires d'Etat autonomes, c'est à dire rattachés à aucun ministre.

b) Début et fin des fonctions

1° Entrée en fonction

≈ nomination (art 8.2)

Le Président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre, le décret est contresigné.

≈ choix

- En période de concordance des majorités

Le Premier ministre choisit son équipe, mais le Président de la République impose un certain nombre de personnes en période de concordance des majorités. Ainsi Giscard d'Estaing imposera-t-il Jean-Jacques Servan-Schreiber à Jacques Chirac.

- En période de cohabitation

Le Président ne peut que récuser un ministre proposé par le Premier ministre. C'est ce que fit François Mitterrand en 1986 qui refusa de nommer François Léotard à la Défense et Jean Lecanuet aux Affaires étrangères. Finalement l'accord se fera sur "des techniciens" Jean-Bernard Raimond au quai d'Orsay et André Giraud aux armées

2° Fin des fonctions. (Art 8.2)

Toujours sur proposition du Premier ministre et par décision du Président de la République.

≈ fin individuelle

?A l'initiative de l'intéressé:

- Pour convenances personnelles : Louis Le Pensec, Ministre de l'Agriculture a préféré assurer son mandat de sénateur en novembre 1998.
- Pour désaccord politique : Jean-Pierre Chevènement en 1983, 1991, 2000 Alain Madelin en 1995

?A l'initiative du Président de la République ou du Premier ministre

- Pour désaccord politique
Léon Schwarzenberg en 1988 (10 jours en fonction), Jean-Jacques Servan-Schreiber en 1974, Jean-Pierre Cot en 1982

□ Pour des raisons "judiciaires"
"Doctrine Balladur": tout Ministre mis en examen doit démissionner : ce sera le cas de Alain Carignon, de Gérard Longuet et de André Roussin. Ces deux derniers seront relaxés.

≈≈ fin collective : voir supra.

C - LES FORMATIONS DU GOUVERNEMENT

a) Le Conseil des ministres

1° Organisation

Il est présidé par le Président de la République (art 9 C). Le Premier ministre, les ministres et ministres délégués, en sont les membres permanents, les secrétaires d'État peuvent y être conviés lorsque sont traités des questions relevant de leurs compétences. Le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Présidence de la République assistent au Conseil. L'ordre du jour est proposé par le Premier ministre et arrêté par le Président de la République

2° Fonction

Il est le lieu de la solidarité ministérielle. Les décisions les plus importantes y sont prises :

- proclamation de l'état de siège (art.36)
- nomination des hauts fonctionnaires
- mise en jeu de la responsabilité gouvernementale
- ordonnances et décrets
- projets de loi..

b) Le Conseil de cabinet

C'est la réunion des ministres sous la présidence du Premier ministre. Il se réunit uniquement en période de cohabitation sous la dénomination actuelle de « séminaire »

c) Les Conseils et Comités interministériels

On peut distinguer plusieurs types de réunions interministérielles :

1° Les Conseils restreints

Ils rassemblent le Premier ministre, les ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Président de la République.

2° Les comités interministériels

Ils réunissent ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Premier ministre. Un ministre peut toutefois présider la réunion d'un comité interministériel par délégation du Premier ministre.

3° Les réunions interministérielles

Ces réunions ne rassemblent que des collaborateurs des ministres. Elles se tiennent sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement ou du directeur au secrétariat général du Gouvernement. Les ministres concernés sont représentés par un membre de leur cabinet ou un directeur.

§ 2 Le statut du Gouvernement

L'exercice des fonctions ministérielles est incompatible avec certains mandats et fonctions. Il implique leur responsabilité.

A - LES INCOMPATIBILITES. (ART 23)

a) Les incompatibilités avec le mandat parlementaire.

1° Domaine

- Inscrit dans le texte : les mandats parlementaires uniquement : député, sénateur, député européen
- Inscrit dans la pratique du Gouvernement Jospin : **les fonctions de Maire**. Toutefois le Premier ministre a assoupli dans ses déclarations sa « doctrine » en la matière.

2° Signification : méfiance envers le régime parlementaire

- On oublie aujourd'hui l'origine de cette mesure. Il s'agissait de mettre en place une "séparation effective des pouvoirs" et d'éviter ainsi la déformation du régime parlementaire en régime d'assemblée.
- Mais dans tout régime parlementaire les ministres sont non seulement issus du Parlement mais continuent d'exercer leur mandat c'est à dire votent.

3° Prolongement : le choix des ministres parmi les non-parlementaires

- Cette méfiance va se traduire par une modification du choix des ministres. Sous la V^e nombreux seront les ministres, voire les Premiers ministres qui ne proviendront pas du Parlement.
- Même si après l'exercice de leurs fonctions certains se feront élire et feront une carrière de député. On peut citer parmi les Premiers ministres : Georges Pompidou, Maurice Couve de Murville, Raymond Barre

b) Les incompatibilités avec d'autres fonctions.

1° Les fonctions de représentation professionnelle à caractère national

- les conditions
- le caractère national des responsabilités
- le caractère syndical des responsabilités
- les précédents

En 1986 François Guillaume qui était secrétaire général de la FNSEA a été nommé ministre de l'agriculture. Il a du choisir. Bien sûr il a décidé de rester ministre.

2° Les emplois publics et toute activité professionnelle

- domaine :
- activités publiques
- activités privées
- raisons :
- les interférences possibles
- la disponibilité

B – LA RESPONSABILITE PENALE

Art 68-1 *«Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.*

Ils sont jugés par la Cour de justice de la République

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi .

a) L'organe de jugement : la Cour de justice de la République

1° Création

Elle a été créée par la loi constitutionnelle du 19 juillet 1993 et mise en place par l'ordonnance du 23 novembre 1993

2° Composition

Elle comprend douze parlementaires c'est à dire six députés et six sénateurs élus par leur assemblée après chaque renouvellement (5 ans à l'Assemblée nationale, 3 ans au Sénat). S'ajoutent à ces politiques trois magistrats professionnels : des membres de la Cour de Cassation dont un assure la présidence de la Cour.

b) La procédure

≪ Saisine

??la saisine indirecte :

Toute personne qui se prétend lésée peut saisir une commission des requêtes composée de: 3 magistrats de la Cour de Cassation, 2 conseillers d'Etat, 2 conseillers maître à la Cour des comptes. Le dossier est, soit classé, soit transmis au Procureur général de la Cour de Cassation aux fins de saisine de la Cour.

??la saisine directe:

Si personne ne saisit la commission, le Procureur peut saisir directement la Cour

⌘ Instruction

Une commission d'instruction composée de 3 conseillers à la Cour de Cassation instruit le dossier. Elle décide de renvoyer devant la Cour ou d'abandonner les poursuites

⌘ Jugement

La Cour est liée par le principe de la détermination légale des infractions et des peines.

La Cour s'est prononcée en le 9 mars 1999 dans l'affaire du sang contaminé ou trois ministres étaient poursuivis. Madame Georgina Dufoix et Monsieur Laurent Fabius étaient acquittés, quant à Monsieur Hervé il était déclaré coupable mais exonéré de peine Plus récemment, en mai 2000 elle a relaxé Madame Ségolène Royal qui était poursuivie pour diffamation.

Section 2 Les attributions du gouvernement

En tant qu'organe collégial le Gouvernement dispose de certains pouvoirs. Bien sûr le Chef du Gouvernement en tant que tel en possède également.

§ 1 Les attributions du gouvernement, organe collégial. (art 20)

*« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.
Il dispose de l'administration et de la force armée.
Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les
procédures prévues aux articles 49 et 50. »*

L'article 20 énonce les pouvoirs du Gouvernement en précisant leur objet et en traçant leurs limites.

A – L'OBJET DES POUVOIRS

a) La détermination de la politique de la Nation

1° L'étendue du domaine

Il s'agit d'un double domaine :

- la politique intérieure (économique et sociale)
- la politique extérieure (diplomatie et défense)

2° L'importance du domaine

C'est la Nation qui est en jeu ici et non pas l'Etat, ce sont les options politiques qui sont en cause et non pas les institutions. Bref, il s'agit de ce que l'on appelle la fonction gouvernementale.

b) La conduite de la politique de la Nation

Il est question ici de ce que l'on appelle la fonction exécutive au sens strict.

La conduite d'une politique se traduit toujours par des mesures qui sont mises en œuvre par l'administration, par l'armée ou par la Loi. Seuls les deux premiers moyens sont prévus par l'article 20. Le dernier l'est par divers autres articles.

1° Les moyens prévus par l'article 20

« Il dispose de l'administration et de l'armée »

≈ l'administration

C'est d'abord l'administration au sens matériel, c'est à dire les services, et plus précisément :

- les moyens humains que sont les fonctionnaires
- les moyens matériels constitués par des installations, des bâtiments etc.

Mais c'est aussi l'administration au sens fonctionnel : l'édition de règles et donc le pouvoir réglementaire :

- le pouvoir réglementaire autonome (art 37)
- le pouvoir réglementaire d'application des lois (art 21)

≈ l'armée

Elle permet de mettre en œuvre la politique de défense et dans certaines circonstances le maintien de l'ordre public.

2° Les moyens prévus par d'autres articles : la législation

≈ de manière ordinaire

Le Gouvernement intervient dans la procédure législative à tous les stades que se soit

- directement
 - la maîtrise de l'ordre du jour (art 48)
 - les irrecevabilités (art 40 et 41)
 - le droit d'amendement (art 44)
 - le dernier mot à l'Assemblée nationale (art 45.4)
 - l'adoption sans vote (art 49.3)
- indirectement : par le chef du Gouvernement, le Premier ministre :
 - le droit d'initiative reconnu également au premier ministre (art 39)
 - la convocation de la CMP (art 45)
 - le recours à l'article 49.3

≈ de manière exceptionnelle : le recours aux ordonnances

- les ordonnances résultat d'une délégation : l'article 38
« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »

- les ordonnances résultat d'une sanction :

- les ordonnances "budgétaires" de l'article 47

« Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours »

- les ordonnances "sociales" de l'article 47-1

« Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance. »

B – LES LIMITES DES POUVOIRS

L'article 20 limite les pouvoirs du Gouvernement par rapport à l'Assemblée nationale, mais il s'agit d'une limite qui n'a pas de réelle consistance. Par contre les pouvoirs du Gouvernement sont limités de manière bien réelle par rapport au Président de la République sans que cette limite ne soit inscrite dans l'article 20 ni même la Constitution

a) Limites par rapport à l'Assemblée

1° Les textes

art 20 : «*Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.* »

Si le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation c'est dans la mesure où le Parlement est d'accord. Celui-ci pouvant manifester son adhésion ou sa défiance par le biais des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique que décrit l'article 49 et dont les conséquences sont tirées par l'article 50.

2° La pratique

La pratique montre que la responsabilité devant le Parlement n'est plus mise en œuvre ou plus exactement qu'elle n'aboutit plus à un renversement du Gouvernement. En effet seul le Gouvernement de Georges Pompidou est tombé à la suite du vote d'une motion de censure le 4 octobre 1962.

Cette première limite bien que prévue par le texte n'est donc pas très efficace. Il n'en va pas de même de l'autre limite.

b) Limites par rapport au Président de la République

Le Gouvernement est de fait responsable devant le Président de la République, ce qui le conduit à lui abandonner une partie de sa fonction. Bien sûr une telle situation n'est possible qu'en cas de concordance des majorités. Elle est l'une des manifestations du présidentielisme majoritaire.

1° Les faits

On a vu plus haut comment les Premiers ministres ont donné leur démission : Sollicitée par le Président de la République elle a été obtenue sans difficulté aucune.

2° L'explication

Explication institutionnelle

Le Premier ministre « procède » du Chef de l'Etat sous la V^e. Il est nommé avant de se présenter devant l'Assemblée nationale. Il n'y a pas d'ailleurs d'investiture par l'Assemblée nationale.

Explication politique

Le Premier ministre reconnaît dans le Président de la République son chef politique, il ne peut donc que s'incliner devant ses décisions. Bien sûr lorsque cohabitent deux majorités différentes, le Premier ministre, fort de sa nouvelle légitimité ne s'appuie que sur la majorité parlementaire. La double responsabilité disparaît alors.

§ 2 Les attributions du Premier ministre

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement, de l'administration et dans une large mesure du Parlement.

A – LE PREMIER MINISTRE, CHEF DU GOUVERNEMENT

En tant que chef du Gouvernement, le Premier ministre exerce certaines prérogatives à l'égard du Président de la République mais aussi du Gouvernement lui-même.

a) Les prérogatives à l'égard du Président de la république

1° les propositions

- en cas de nomination des ministres (art 8 al 2)
- en cas de référendum (art 11)
- en cas de révision de la Constitution (art 89)
- pour la convocation des sessions extraordinaires du Parlement (art 29)

2° les avis

- en vue de l'utilisation de l'article 16
- avant la dissolution de l'Assemblée Nationale (art 12)

3° l'information en général

Toute l'information nécessaire au gouvernement des hommes et des choses passe par le Premier ministre qui les transmet au Président de la République. Il s'agit là d'un pouvoir extrêmement important.

b) Les prérogatives à l'égard du Gouvernement.

art 21 « **Il dirige l'action du Gouvernement** »

1° Direction par coordination

Elle se passe par des :

≠ directives, programmes

- "Circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement" du 25 mai 1988 adressée par Michel Rocard aux ministres
- "Circulaire relative à l'organisation du travail gouvernemental du 6 juin 1997 envoyée par Lionel Jospin à ses ministres

≠ organismes et services divers

? Coordination générale

- Secrétariat général du gouvernement (sgg)
- Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (sgcic)
- Secrétariat général de la défense nationale (sgdn)
- Service d'information du gouvernement (sig)

? Coordination sectorielle

- Délégation interministérielle a la sécurité routière
- Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité nucléaire
- Commissaire du gouvernement auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (cnil)
- Commission supérieure de codification
- Secrétariat général de la mer
- Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de - l'information et de la communication dans l'administration (mtic)
- Commission pour les simplifications administratives (cosa)

2° Direction par arbitrage

≪ arbitrage formel

- les lettres de cadrage
- les lettres-plafonds

≪ arbitrage organique

De nombreuses décisions sont prises au sein du Conseil des ministres ou des conseils interministériels, elles sont préparées par le Cabinet.

B - LE PREMIER MINISTRE, CHEF DE L'ADMINISTRATION

L'administration au sens matériel désigne les services formés de fonctionnaires dont il importe pour le Premier ministre de contrôler le choix par le pouvoir de nomination. L'administration au sens fonctionnel désigne une activité qui est souvent normative et qui se traduit par le pouvoir réglementaire.

a) Le pouvoir réglementaire. (art 21)

Ce pouvoir est plus large sous la V^e que par le passé, mais il n'appartient au Premier ministre que sous la réserve de l'article 13.

1° Son étendue

- règlement d'application (art 21)
- règlement autonome (art 37)

2° La réserve de l'article 13 : la délibération en Conseil des Ministres

Lorsqu'un décret est délibéré en Conseil des ministres le pouvoir réglementaire du Premier ministre est partagé avec le Président de la République. Toutefois l'efficacité du procédé assez faible, car le passage en Conseil des Ministres n'est obligatoire que dans peu de cas. Il n'y a pas de véritable liste écrite, par contre une liste jurisprudentielle est apparue récemment.

- pas de vraie liste écrite

- Rien dans la Constitution
- Quelques lois organiques

L'Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 prévoit dans son article 11 que des décrets d'avances sont pris en Conseil des ministres lorsqu'il y a urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national.

- Quelques lois ordinaires précisent que telle ou telle mesure d'application sera prise par décret délibéré en Conseil des Ministres

- mais une liste jurisprudentielle

Un arrêt récent du Conseil d'Etat (**CE 10 mai 1992 MEYET**) a fait évoluer quelque peu la situation puisqu'il prévoit qu'un décret signé par le Président de la République ne peut être modifié que par un décret signé par le Président de la République

b) Le pouvoir de nomination(art 21)

1° Son étendue

- Il s'agit aussi bien d'emplois civils que militaires
- Mais toutes ces nominations nécessitent la disposition d'un titre ou d'une qualité.

2° La réserve de l'article 13

Dans ce cas, cette réserve est beaucoup plus efficace car il existe deux «listes» d'emplois pourvus en Conseil des Ministres

≪la «liste» de l'article 13 de la Constitution

"Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'Outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres"

≪la «liste» de l'Ordonnance du 28-11-1958 complétée par décret

"Article 1er. - Outre les emplois visés à l'article 13 (§ 3) de la Constitution, il est pourvu en Conseil des Ministres:

Aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près la Cour d'appel de Paris;

Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en Conseil des Ministres;

Aux emplois pour lesquels cette procédure est actuellement prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière."

3° les nominations par décret simple du Président de la République (art 2 de l'Ordonnance)

"Article 2. - Sont nommés par décret du Président de la République: Les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes

Les magistrats de l'ordre judiciaire;

Les professeurs de l'enseignement supérieur, les officiers des armées de terre, de mer et de l'air. Sont en outre nommés par décret du Président de la République, à leur entrée dans leurs corps respectifs, les membres. des corps dont le recrutement est normalement assuré par l'École Nationale d'Administration, les membres du corps préfectoral, les ingénieurs des corps techniques dont le recrutement est en partie assuré conformément au tableau de classement de sortie de l'École polytechnique."

En tant que chef de la majorité le Premier Ministre maîtrise le Parlement sur deux plans

a) La maîtrise politique du Parlement

1° L'objectif

Il s'agit d'assurer la direction de la majorité, mais cette direction n'est pas nécessairement acquise

2° Les instruments

- l'engagement de la responsabilité du Gouvernement art (49.1)
- mais le Premier ministre ne dispose pas du droit de dissolution

b) La maîtrise technique du Parlement : l'encadrement de la procédure législative

1° L'encadrement de l'initiative

Par le biais du droit d'initiative reconnu également au Premier ministre (art 39) celui-ci peut encadrer l'initiative parlementaire.

Lorsqu'un membre du Gouvernement prend l'initiative d'un projet de loi, il élabore un projet de texte qu'il soumet pour avis aux ministres qui seront concernés par son application.

Lorsqu'un accord est intervenu, le ministre pilote le transmet au secrétariat général du Gouvernement avec les lettres d'accord des différents ministres concernés ou le relevé de décision établi à la suite d'une réunion interministérielle tenue à Matignon.

Si un accord n'intervient pas, un arbitrage doit être rendu par le Premier ministre.

Le secrétariat général du Gouvernement transmet le projet au Conseil d'État à la section administrative compétente ou s'il y a urgence à la commission permanente.

Après examen du texte, le Conseil d'État envoie son avis au secrétariat général du Gouvernement.

Le projet de loi est révisé éventuellement en fonction des observations formulées par le Conseil d'État après une réunion de mise au point présidée par le secrétaire général du Gouvernement.

Le secrétaire général du Gouvernement propose au Premier ministre et au président de la République l'inscription à l'ordre du jour d'un prochain conseil des ministres.

Source : Secrétariat Général du Gouvernement

2° L'encadrement de l'adoption

- par la convocation de la CMP (art 45)
- par le recours à l'article 49.3
- par la demande de convocation du Parlement en session extraordinaire (art 29)

DEUXIEME PARTIE : L'ENCADREMENT DU PARLEMENT

L'encadrement du Parlement a été voulu par les fondateurs de la V^e et a été inscrit dans la Constitution. Il a été précisé par l'Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que par les règlements des assemblées parlementaires. Il s'applique tant aux membres du Parlement (Chapitre 1), qu'à ses assemblées (Chapitre 2), ainsi qu'à ses fonctions (Chapitre 3).

CHAPITRE 1 L'ENCADREMENT DES MEMBRES DU PARLEMENT.

Les parlementaires voient leur élection et leur mandat réglementés de manière assez précise

Section 1 L'élection

L'élection des députés se déroule dans des conditions différentes de celle des sénateurs.

§ 1 L'élection des députés

L'élection des députés se fait dans le cadre d'un système (A) qui voit s'affronter des candidats (B).

A - LE SYSTEME ELECTORAL.

Les 577 députés sont élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours L'Assemblée nationale se renouvelle intégralement, tous les cinq ans.

Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le premier mardi d'avril de la cinquième année qui suit son élection et les élections législatives doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent cette date.

En cas de dissolution, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après celle-ci.

Des élections partielles se déroulent en cas de vacance d'un siège dans un délai de 3 mois. Toutefois, de telles élections ne peuvent se dérouler durant la dernière année de la législature.

a) Le suffrage universel direct.

1° Les titulaires du droit de vote (art 3)

Ils sont déterminés par le respect de trois conditions :

- une condition de nationalité : il faut être français
- une condition de majorité : il faut avoir 18 ans
- une condition de capacité : il faut jouir de ses droits civils et politiques et ne pas être dans un cas d'inéligibilité prévu par la loi.

2° L'exercice du droit de vote

Certaines conditions encadrent l'exercice de ce droit.

- l'inscription sur les listes électorales est nécessaire. Elle est obligatoire, mais non sanctionnée et se fait sur la demande de l'intéressé. Toutefois depuis la loi du 10 novembre 1997 l'inscription peut se faire d'office. Les listes électorales sont révisées tous les ans. Les listes électorales sont polyvalentes en ce sens qu'elles servent pour toutes les élections.
- la liberté du vote. Elle se traduit de différentes manières. D'abord, le vote n'est pas obligatoire. Ensuite, le choix est libre. Pour garantir cette liberté, le secret du vote implique le que le passage dans les isolements est obligatoire ainsi que l'utilisation d'enveloppes.

b) Le mode de scrutin.

Il est fixé par les lois du 11 juillet et 24 novembre 1986 qui ont été incorporées dans le code électoral.

- il est uninominal : les candidatures sont individuelles puisqu'il n'y a qu'un poste de député à pourvoir dans la circonscription.

- il se déroule dans de petites circonscriptions qui ont été redécoupées en 1986. Le Conseil Constitutionnel, à cette occasion, a fixé les conditions dans lesquelles devait se faire le découpage électoral.

D'abord les circonscriptions doivent être construites sur une base démographique, (l'écart de population entre deux circonscriptions ne doit pas dépasser 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département). Ensuite, les circonscriptions sont rassemblent plusieurs cantons qui ne peuvent en principe être découpés. Le nombre de circonscription varie de 2 à 24 selon les départements.

- il est majoritaire à deux tours

La majorité absolue est nécessaire au premier tour pour être élu. De plus il faut que le candidat ait obtenu un nombre de voix au moins égal au quart des électeurs inscrits.

La majorité relative suffit au second tour, en cas d'égalité le plus âgé est élu.

Pour se présenter au deuxième tour il faut avoir été candidat au premier et avoir rassemblé un nombre de voix supérieur à 12,5% des inscrits.

B - LES CANDIDATS.

a) L'éligibilité.

Est éligible tout citoyen qui répond aux deux conditions suivantes :

- être titulaire du droit de vote
- avoir 23 ans et plus

b) Les inéligibilités

Deux types d'inéligibilité doivent être distingués.


1° Les inéligibilités relatives aux personnes

- ≠ ne peuvent être élues les personnes :
 - placées sous un statut de majeur protégé, de tutelle ou de curatelle
 - ayant fait l'objet :
 - d'une condamnation pénale assortie de la privation des droits civiques
 - à l'encontre desquelles a été prononcée soit la faillite personnelle, soit l'interdiction de gérer une entreprise, soit la liquidation judiciaire.
- ≠ Ne peuvent être élues les personnes qui n'ont pas définitivement satisfait à la loi sur le service national.

2° Inéligibilités relatives à certaines fonctions

Le Médiateur de la République est inéligible dans toutes les circonscriptions.

- ≠ Les préfets le sont seulement dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de trois ans.
- ≠ Les magistrats, les officiers exerçant un commandement territorial et un certain nombre de fonctionnaires exerçant dans les services extérieurs, régionaux et départementaux de l'Etat, des responsabilités de direction et de contrôle dans la circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois.

 Enfin, la loi no 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives a prévu dans son article 15 : " Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au deuxième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats."

C - LA CAMPAGNE

a) Le financement de la campagne

(Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 et Loi n° 96-300 du 10 avril 1996 incorporées dans le Code électoral)

1° Dépenses :

Elles sont plafonnées à 250.000F +1 F par habitant depuis la loi du 29/1/1993

2° Recettes

Les recettes privées

- les dons des personnes physiques sont plafonnés à 30 000F
- les dons des personnes morales sont interdits sauf ceux des partis politiques

Les recettes publiques

- directes : remboursement des dépenses : 1/5 du plafond aux candidats ayant obtenus au moins 5% des voix.
- indirectes : le financement public des partis politiques

3° Contrôle

Le moyen de contrôle : le compte de campagne

Tout candidat doit déposer dans les deux mois qui suivent l'élection un compte de campagne. Le compte est tenu par un mandataire. Il est certifié exact par un expert comptable. Il porte sur toutes les recettes et sur toutes les dépenses effectuées pendant l'année précédant l'élection et doit être en équilibre ou en excédent.

Les auteurs du contrôle : la commission des comptes de campagne et le Conseil Constitutionnel

- La commission est prévue par l'article L 52-14 du Code électoral. Elle est composée de 9 membres nommés pour 5 ans par décret (3 membres du Conseil d'Etat, 3 membres de la Cour de Cassation, 3 membres de la Cour des comptes.) Elle reçoit les comptes et les examine, elle transmet au Conseil Constitutionnel ceux qui lui paraissent présenter des irrégularités
- Le Conseil Constitutionnel, saisi dans ces conditions, se prononce

Sanctions du contrôle :

- financières : versement d'une somme égale au dépassement
- politiques : inéligibilité pendant un an à compter du jugement.
- pénales : art L 113-1

(inséré par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 5 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)

I. - Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :

1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;

2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8

3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;

4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;

5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;

6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;

7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.

II. - Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8.

Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.

III. - Sera puni d'une amende de 25 000 F et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

Les candidats élus doivent déposer une déclaration sur leur situation patrimoniale dans les deux mois de leur élection. Une déclaration similaire devra être faite avant la fin du mandat.

b) Le déroulement de la campagne

Elle se déroule pendant une période qu'il faut préciser et se traduit par une propagande électorale.

1° La période

- La campagne du premier tour

Elle débute 20 jours avant le scrutin et se termine le vendredi précédant le 1^{er} tour à 24 heures

- La campagne du deuxième tour

Elle débute le mardi suivant le premier tour à minuit et se termine le vendredi précédant le 2^e tour à 24 heures.

2° La propagande électorale

- La propagande écrite

Les professions de foi, circulaires et affiches officielles sont réglementées et prises en charge financièrement par l'Etat pour les candidats ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés

L'affichage sauvage est interdit pendant les trois mois précédant l'élection

- La propagande audiovisuelle

Les partis représentés au Parlement ont droit à 3 heures d'intervention au premier tour, et une heure trente au deuxième tour sur les chaînes publiques réparties en deux tranches égales entre la majorité et l'opposition. A l'intérieur de ces deux tranches la répartition se fait par accord entre les groupes intéressés.

Les partis non représentés au Parlement et présentant au moins 75 candidats ont droit chacun à sept minutes au premier tour et cinq au second.

Le CSA veille au respect du pluralisme par les chaînes privées

§ 2 L'élection des sénateurs

Les 321 sénateurs sont élus pour 9 ans au suffrage universel indirect, puisqu'ils sont élus par les "grands électeurs", ce sont les "élus des élus locaux".

Ceci s'explique par le fait qu'ils représentent les collectivités territoriales de la République (art 24). La loi n° 2000-641 du 10 juillet 2000 a modifié le régime de l'élection.

A - LES ELECTEURS

Plus précisément, il s'agit d'un collège électoral composé, dans chaque département par :

a) Les députés

Tous les députés élus dans le département.

b) Les conseillers généraux

Tous les conseillers généraux.

c) Les conseillers régionaux

Tous les conseillers régionaux élus dans le département.

d) Les conseillers municipaux ainsi que des délégués supplémentaires

Ils représentent 95% du collège électoral.

Le nombre de délégués varie selon la taille des communes:

? Dans les communes de moins de 9000 habitants :

- 1 délégué pour les conseils municipaux de 9 et 11 membres
- 3 délégués pour les conseils municipaux de 15 membres
- 5 délégués pour les conseils municipaux de 19 membres
- 7 délégués pour les conseils municipaux de 23 membres
- 15 délégués pour les conseils municipaux de 29 membres

? Dans les communes de plus de 9000 habitants ainsi que dans toutes les communes de la Seine, tous les conseillers municipaux sont délégués de droit

? Enfin, dans les communes de plus de 30000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1000 habitants en sus de 30000 (Article L284 et suivant du Code électoral).

B - LE SCRUTIN.

a) La date du scrutin

Le renouvellement du Sénat se fait par tiers tous les trois ans. Les départements sont répartis en trois séries.

La série A (de l'Ain à l'Indre + la Guyane + la Polynésie française + Les îles Wallis et Futuna + les français hors de France) a été renouvelée en septembre 1998, elle sera renouvelable en 2007.

La série B (de l'Indre-et-Loire aux Pyrénées-Orientales (sauf Paris) + la Réunion + la Nouvelle-Calédonie + les Français hors de France) a été renouvelée en septembre 1992 et sera renouvelable en 2001.

La série C (du Bas-Rhin à l'Yonne, de l'Essonne aux Yvelines + la Guadeloupe et la Martinique + Mayotte + Saint-Pierre-et-Miquelon + les français hors de France) a été renouvelée en septembre 1995, elle sera renouvelable en 2004.

b) Le mode de scrutin

Le premier alinéa de l'article L. 295 du même code est ainsi rédigé :

« Dans les départements qui ont droit à trois sièges de sénateurs ou plus, l'élection a lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. »

1° Le scrutin majoritaire à deux tours.

Il est utilisé dans les départements qui élisent moins de 3 sénateurs et dans les territoires d'outre-mer soit 211 sièges. Le scrutin peut être uninominal ou de liste au choix des candidats. Le premier tour se déroule le matin, le second l'après-midi. Aucune condition n'est prévue pour se présenter au second tour sauf le dépôt formel d'une candidature.

2° La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Elle est appliquée dans les départements qui élisent 3 sénateurs ou plus, soit 110 sièges. Les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France sont eux aussi élus au scrutin proportionnel par les 150 membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

La loi no 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives prévoit que les listes doivent être composées de manière paritaire : « Sur chacune des listes, l'écart entre le nombre des candidats de chaque sexe ne peut être supérieur à un. Chaque liste est composée alternativement d'un candidat de chaque sexe. » (art L-300 du Code électoral)

Section 2 Le mandat

Selon l'article 27 de la Constitution « *Tout mandat impératif est nul* ». Le mandat des parlementaires est donc représentatif.

Cela signifie qu'un député ne représente pas sa circonscription ou son département comme on le dit trop souvent mais la Nation. Ce qui signifie également qu'il ne peut recevoir aucune instruction, il se détermine librement. Ceci n'est pas toujours vrai dans la réalité ne serait-ce qu'en raison de la discipline de vote qui existe dans la plupart des groupes politiques.

Le mandat parlementaire fait l'objet de mesures relatives à son exercice et à sa protection.

§ 1 L'exercice du mandat.

Le mandat parlementaire ne peut s'exercer simultanément à d'autres fonctions, il existe un certain nombre d'incompatibilités. Dans quelques cas d'incompatibilités, le parlementaire doit être remplacé par son suppléant, une toute nouvelle institution de la V^e.

A - LES INCOMPATIBILITES.

a) Les incompatibilités avec les fonctions publiques

L'incompatibilité vise les fonctions publiques aussi bien nomminatives qu'électives.

1° Les fonctions publiques nominatives

≪≪ Fonctions politiques

- Membre du Gouvernement
- Membre du Conseil Constitutionnel
- Membre du Conseil économique et social
- Membre du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
- Membre du Conseil de politique monétaire
- Membre du Conseil supérieur de la Magistrature

≪≪ Fonctions non politiques

- Tous les fonctionnaires qui doivent alors être placés en position de détachement sauf :
 - les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur
 - les ministres des cultes dans les départements concordataires
- Les fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux

2° Les fonctions publiques électives

≪≪ Les différentes fonctions incompatibles

- Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit (Article LO137 du Code électoral) ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoit, le cumul avec les fonctions de Président de la République.
- « Le mandat de député est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen.
- La loi organique du 5 avril 2000 a rendu le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus **d'un** des mandats ou fonctions suivants : (art. LO 141 du Code électoral)
 - conseiller régional ou général,
 - conseiller de Paris,
 - conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants
 - conseiller à l'Assemblée de Corse,
 - membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.

≪≪ Les conséquences des incompatibilités

- Le premier alinéa de l'article LO 151-1 du code électoral est ainsi rédigé : « Tout député qui acquiert un mandat électoral propre à le placer dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article LO 141 postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat de son choix, d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit. »
- Tout député élu membre du Parlement européen cesse de ce fait même d'exercer son mandat de parlementaire national » (Article LO137-1 du Code électoral)
- Tout député élu sénateur ou tout sénateur élu député cesse, de ce fait même, d'appartenir à la première assemblée dont il était membre. Toutefois, en cas de contestation, la vacance du siège n'est proclamée qu'après la décision du Conseil constitutionnel confirmant l'élection. Il ne peut en aucun cas participer aux travaux de deux assemblées." Art. LO 137 du Code électoral

b) La compatibilité de principe avec les activités privées

1° Les incompatibilités exceptionnelles

Le cumul est interdit avec l'exercice de fonctions de direction dans certaines sociétés ou entreprises privées :

- celles qui bénéficient d'avantages accordés par l'Etat ou les collectivités publiques en vertu d'une réglementation propre,
- celles ayant exclusivement un objet financier ou faisant publiquement appel à l'épargne,
- les sociétés travaillant principalement pour le compte ou sous le contrôle de l'Etat ou d'une personne publique
- les sociétés exerçant certaines activités immobilières à but lucratif.

2° Les interdictions à l'intérieur de la profession

Les parlementaires exerçant la profession d'avocat ne peuvent plaider contre l'Etat, les sociétés nationales, les collectivités ou établissements publics

B - LA SUPPLEANCE

C'est une institution propre à la V^e prévue par l'article 25 de la Constitution Le suppléant dont il faudra préciser qui il est, remplace le titulaire dans un certain nombre de situation.

a) La personne du suppléant

1° Il est toujours élu

- Pour les députés, chaque candidat se présentent avec son suppléant
- Pour les sénateurs, élus au scrutin uninominal majoritaire le système est le même. Pour ceux élus à la proportionnelle c'est le suivant sur la liste qui est le suppléant.

2° Il est frappé par une inéligibilité lors du renouvellement de l'Assemblée face à un ministre ancien titulaire du poste

b) Les situations de suppléance

1° Les cas prévus

- Le décès du parlementaire en cours de mandat
- L'exercice de fonction de membre du Gouvernement
- L'exercice de fonction de membre du Conseil Constitutionnel
- L'exercice d'une mission temporaire au delà de 6 mois

2° Les cas dans lesquels il ne peut y avoir suppléance et par conséquent où il y a élection partielle

- L'annulation des élections
- La démission volontaire

§ 2 La protection du mandat.

Le mandat est doublement protégé : contre les pressions du pouvoir par les immunités, contre les pressions des puissances d'argent par l'indemnité.

A - LES IMMUNITES

On qualifie d'immunité parlementaire l'ensemble des dispositions qui assurent aux parlementaires un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice afin de préserver leur indépendance.

Deux sortes d'immunités doivent être distinguées.

a) L'irresponsabilité.

Art. 26. – « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions .»*

L'irresponsabilité, soustrait les parlementaires à toute poursuite, pénale et civile pour les actes liés à l'exercice de leur mandat comme les interventions en séance, mais sont exclus les propos tenus en réunions publiques.

b) L'inviolabilité.

Art. 26 «*Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive.*

La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.

L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus.»

L'inviolabilité permet de protéger les parlementaires contre des poursuites pénales abusives pour des actes étrangers à leur fonction.

1° Le domaine de l'immunité

- Domaine quant au type d'infraction

- Les crimes
- Les délits

Sont donc exclues les contraventions

- Domaine quant aux phases de l'action pénale

- Arrestation
- Mesures privatives ou restrictives de libertés

La mise en examen est donc possible

2° Les limites de l'immunité

- Les limites résultant d'une décision : la levée de l'immunité
 - Elle est décidée par le Bureau de l'assemblée dont fait partie le parlementaire
 - Elle peut intervenir à tout moment
- Les limites résultant d'une situation :
 - Le flagrant délit
 - La condamnation définitive

B - L'INDEMNITE.

Son but est d'abord de permettre à quiconque de devenir effectivement parlementaire, ensuite de le mettre à l'abri des pressions financières.

Les indemnités attribuées aux députés ont été prévues par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958. Des avantages s'ajoutent aux indemnités

a) Les indemnités

Deux indemnités sont prévues, leur régime fiscal a été modifié.

1° Les différentes indemnités

- L'indemnité de base

Elle est calculée « *par référence au traitement des fonctionnaires occupant des emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite hors échelle. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie* », ce qui correspond au traitement d'un conseiller d'Etat ayant moins d'une année d'ancienneté dans son grade.

- L'indemnité de fonction

Le montant de cette indemnité est égal au quart du montant de l'indemnité parlementaire (indemnité parlementaire proprement dite majorée de l'indemnité de résidence).

2° Le régime fiscal

Seule l'indemnité de base est soumise à l'impôt comme n'importe quel salaire.

b) Les avantages

Les parlementaires bénéficient de deux sortes d'avantages : certains sont financiers d'autres sont en nature

1° Les avantages financiers

- L'indemnité représentative de frais de mandat
Elle permet de faire face aux frais de secrétariat et de mandat. Le député l'utilise à sa guise.
- Le crédit affecté à la rémunération de collaborateurs
En principe ce crédit permet de recruter trois assistants parlementaires. Ils sont rétribués directement par l'assemblée.

2° Les avantages en nature

- Déplacements gratuits sur l'ensemble du territoire national par voie ferroviaire

- Déplacements aériens : quarante voyages aller et retour entre Paris et la circonscription lorsqu'elle est desservie par une ligne aérienne régulière (quatre-vingts passages «circonscription »)
- Téléphone et télécopieur gratuit
- Courrier gratuit

CHAPITRE 2 L'ENCADREMENT DES ASSEMBLEES DU PARLEMENT

Art. 24 : *Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat.*

Le fonctionnement des assemblées est prévu par la Constitution (titre IV et V) qui renvoie également à une loi organique (Ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958). Enfin, chaque assemblée élabore son propre règlement. Le cadre ainsi fixé par ces textes est à la fois organique et procédural.

Section 1 Le cadre organique

Traditionnellement, un certain nombre d'organes encadrent l'action des assemblées. On peut en distinguer deux catégories..

§ 1 - Les organes de direction

A - LE PRESIDENT

a) Election

1° Quand ?

- A l'Assemblée nationale elle a lieu lors de la première séance de la session pour la durée de la législature donc tous les 5 ans.
- Au Sénat elle intervient lors de la première séance après chaque renouvellement triennal

2° Comment ?

L'élection se fait au scrutin secret à la tribune. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été obtenue aux deux premiers tours de scrutin, au troisième tour, la majorité relative suffit et, en cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est élu.

LES PRESIDENTS DU SENAT

Dates	Nom du Président	Parti
1959-1962	G. MONNERVILLE	
1962-1992	A. POHER	
1992-1998	R. MONORY	UDF
1998-	Ch. PONCELET	RPR

LES PRESIDENTS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE

Législature	Dates	Nom du Président	Parti
1 ^{ère}	1959-1962	J. CHABAN-DELMAS	UNR
2 ^{ème}	1962-1967	J. CHABAN-DELMAS	UNR
3 ^{ème}	1967-1968	J. CHABAN-DELMAS	UNR
4 ^{ème}	1968-1972	J. CHABAN-DELMAS	UNR
4 ^{ème}	1972-1973	A. PERETTI	UNR
5 ^{ème}	1973-1978	E. FAURE	ap. UNR
6 ^{ème}	1978-1981	J. CHABAN-DELMAS	UNR
7 ^{ème}	1981-1986	L. MERMAZ	PS
8 ^{ème}	1986-1988	J. CHABAN-DELMAS	RPR
9 ^{ème}	1988-1992	L. FABIUS	PS
9 ^{ème}	1992-1993	H. EMMANUELLI	PS
10 ^{ème}	1993-1997	Ph. SEGUIN	RPR
11 ^{ème}	1997-2000	L. FABIUS	PS
11 ^{ème}	29-3-2000-	Raymond FORNI	PS

b) Rôle

1° Dans les institutions de la République

Le président du Sénat assure l'intérim du Président de la République, le président de l'Assemblée nationale préside le Congrès. En dehors de ces attributions particulières ils assurent tous les deux les tâches suivantes :

≪ Les consultations

- par le Président de la République :
 - pour la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12)
 - pour la mise en œuvre de l'article 16.
- par le Premier ministre : en cas de jours supplémentaires de séances (art 28)

≪ Les nominations

- trois des neuf membres du Conseil Constitutionnel
- trois des neuf membres du Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- un membre du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes ;
- un membre du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

≈≈ Les saisines

- le Conseil Constitutionnel (art 61.2 et 54)
- la Cour de discipline budgétaire et financière, par l'organe du ministère
- le Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé ;
- le Conseil supérieur de l'audiovisuel ;
- le Conseil pour les droits des générations futures.

2° Au sein de l'assemblée

≈≈ Ils président les séances

- Ils ouvrent, lèvent, suspendent la séance ; ils mènent les débats
ils déterminent l'ordre des orateurs ; ils donnent seuls la parole
- Dans ces fonctions, les présidents peuvent se faire remplacer par les vice-présidents

≈≈ Ils interviennent dans l'organisation du travail parlementaire

- en convoquant et présidant, en principe une fois par mois, le Bureau
- en convoquant et présidant chaque semaine la Conférence des Présidents

B - LE BUREAU

a) Structure

1° Composition

Dans les deux assemblées le Bureau comprend 22 membres :

- Le Président de l'assemblée
- Six vice-présidents,
- Trois questeurs
- Douze secrétaires.

2° Election

- La désignation de ses membres doit s'efforcer de reproduire la configuration politique de l'assemblée.
- Elle intervient après chaque renouvellement des assemblées

b) Rôle

1° Collégialement

- En ce qui concerne le travail parlementaire
 - il apprécie la recevabilité financière des propositions de loi
 - il fixe les conditions de dépôt, de notification et de publication des questions orales
- En ce qui concerne les services
 - il détermine l'organisation et le fonctionnement des services de l'Assemblée
 - il détermine les modalités d'application, d'interprétation et d'exécution, par les différents services, des dispositions du Règlement

2° Individuellement

- Les vice-présidents remplacent le président dans ses fonctions
- Les questeurs exercent des pouvoirs en matière financière, comptable et administrative. Ce sont de véritables intendants. Ils prennent leurs décisions en commun lors des réunions de questure, chaque semaine
- Les secrétaires constatent les votes et le résultat des scrutins

C - LA CONFERENCE DES PRESIDENTS

Dans chaque assemblée il existe une telle conférence

a) Composition

- le président de l'assemblée
- les vice-présidents
- les présidents des commissions permanentes
- les présidents des groupes politiques
- le rapporteur général du budget
- le président de la délégation parlementaire pour l'Union européenne

b) Rôle et fonctionnement

- Elle fixe l'ordre du jour de l'assemblée
- Elle organise les séances hebdomadaires de questions orales
- Elle se réunit une fois par semaine

§ 2 - Les organes de travail

A - LES GROUPES POLITIQUES

a) Leur création

1° Conditions

- Il faut au moins 20 députés ou 15 sénateurs
- Ils doivent déposer une déclaration politique

2° Appartenance

- aucun parlementaire n'est obligé de faire partie d'un groupe
- il existe deux modalités d'appartenance à un groupe:
 - l'affiliation à part entière
 - l'apparementement

b) Leur rôle

1° Celui des présidents

- Ils peuvent demander
 - la création d'une commission spéciale (ou d'y faire opposition)
 - la vérification du quorum
 - l'inscription des propositions de loi à l'ordre du jour complémentaire
- Ils peuvent provoquer le vote par scrutin public, fournir le sujet des séances attribuées à leur groupe dans le cadre de la répartition des séances mensuelles réservées à un ordre du jour parlementaire.
- Ils peuvent obtenir :
 - la discussion d'une proposition de résolution concernant les actes communautaires
 - qu'une résolution proposant la création d'une commission d'enquête soit examinée en séance publique (« droit de tirage »).

2° Celui du Groupe dans son entier

- Il intervient à chaque fois qu'il s'agit de nommer des organes internes proportionnellement à la composition politique de l'assemblée
 - Il intervient également dans l'attribution du temps de parole
 -

c) Les différents groupes

1° A l'assemblée Nationale

La majorité gouvernementale comprend 319 députés socialistes, communistes, PRS, MDC, Verts, écologistes et divers gauche. Le groupe socialiste ne dispose pas, seul, de la majorité absolue (289 voix). L'opposition RPR, UDF, DL et divers droite compte 253 députés. Cinq députés sont non inscrits. (Au début de la législature)

Cinq groupes politiques se sont constitués au Palais Bourbon:

- Socialiste

Le groupe comprend 240 députés plus 10 apparentés. Son président est Jean-Marc Ayrault

- RPR

Le groupe comprend 130 députés plus 6 apparentés. Président: Jean-Louis Debré

-UDF- Alliance

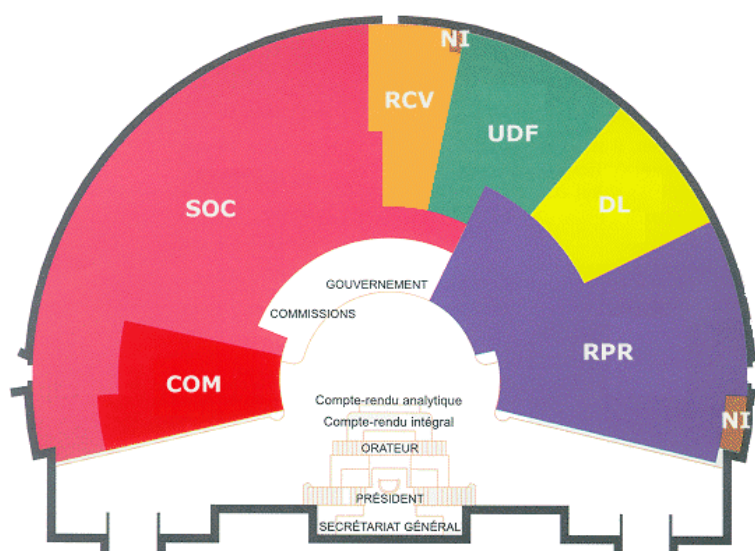
Le groupe UDF-alliance comprend 63 députés plus 5 apparentés. Président: Philippe Douste-Blazy (Hautes Pyrénées)

- Communiste

Le groupe communiste comprend 33 députés plus 2 apparentés. Son Président est Alain Bocquet

- **Démocratie libérale et indépendants**, le groupe DLI comprend 40 députés plus 2 apparentés. Président : Jean-François Mattei

- **Radical-citoyen-vert**,
Le groupe RCV comprend 30 députés Président: Bernard Charles



2° Au sénat

L'actuelle majorité ne peut s'y appuyer que sur 91 élus (76 pour le groupe socialiste, et 15 pour le groupe communiste, républicain et citoyen), sur les 321 que compte le Sénat. La droite sénatoriale (RPR, Union centriste, Républicains et indépendants) détient une majorité écrasante, avec 195 sièges.

Sept groupes sont constitués au Palais du Luxembourg :

- **Rassemblement pour la République:** Président: Josselin de Rohan (Morbihan). Membres : 83 ; Apparentés : 4 ; Rattachés : 9 ; Total : 96

- **Socialiste:** Président: Claude Estier (Paris). Membres : 80 ; Apparentés : 2 ; Rattachés : 1 Total : 83

- **Union centriste:** Président: Jean Arthuis. Membres : 51 ; Rattachés : 2 ; Total : 53

- **Républicains et Indépendants :** Président: Henri de Raincourt (Yonne). Membres : 38 ; Rattachés : 2 ; Total : 40

- **Rassemblement démocratique et social européen:** Une partie des sénateurs du groupe RDSE votent avec la majorité sénatoriale, l'autre avec l'opposition. Président: Jacques PELLETIER . Membres : 18 ; Rattachés : 1 ; Total : 19.

- **Communiste républicain et citoyen:** 23 membres (PCF et MDC). Président: Hélène BORVO

- **Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe :** 7 membres. Président: Philippe Adnot .

B - LES COMMISSIONS

a) Les commissions législatives

Art. 43. - *Les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l'assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet.*

Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n'a pas été faite sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée.

La commission spéciale est donc le principe alors que les commissions permanentes sont l'exception. C'est du moins ce qui ressort de la lecture du texte de la Constitution. Ce qui traduit l'esprit dans lequel les constituants ont appréhendé la question. Leur volonté de brider l'institution parlementaire est ici évidente. Il faut dire que le souvenir des commissions toutes puissantes de la III^e voire de la IV^e était encore présent dans leur esprit.

Dans la pratique le principe va s'inverser. Mais la limitation du nombre de commissions permanentes posera quelques problèmes qui seront surmontés par la création de délégations parlementaires.

1° Les commissions spéciales (art 43.1)

- Les commissions spéciales sont créées à la demande du Gouvernement, ou de l'assemblée ou des commissions permanentes.

- Elles se composent de 57 membres à l'Assemblée nationale et de 37 au Sénat désignés à la représentation proportionnelle des groupes.

- Le Bureau d'une commission spéciale comprend un président, deux vice-présidents et deux secrétaires; la présidence d'une commission spéciale ne peut être cumulée avec celle d'une commission permanente.

- A l'Assemblée Nationale la dernière commission spéciale a été formée pour examiner le projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions.

- Lors de la dernière législature (10^e) cinq commissions spéciales ont été créées : Bioéthique, développement du territoire, office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, adoption, Sécurité sociale.

2° Les commissions permanentes

↳ L'organisation et le fonctionnement des commissions

Elles sont mises en place au début de la législature puis au début de chaque session à l'Assemblée Nationale, et lors de chaque renouvellement triennal au Sénat.

Elles sont constituées à la proportionnelle des groupes, élisent leur président, leurs vice-présidents et leur bureau.

La commission des finances comprend un rapporteur général du budget.

Tous les parlementaires doivent faire partie d'une commission, ils ne peuvent appartenir à plus d'une commission.

Les différentes commissions

à l'Assemblée Nationale

- la commission des affaires culturelles, familiales et sociales 145 membres
- la commission des affaires étrangères, 73 membres
- la commission de la défense nationale et des forces armées, 73 membres
- la commission des finances, de l'économie générale et du plan 73 membres
- la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République 73 membres,
- la commission de la production et des échanges 145 membres

au Sénat

- la commission des affaires culturelles: 52 membres
- la commission des affaires économiques et du Plan : 78 membres
- la commission des affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées : 52 membres
- la commission des affaires sociales : 52 membres
- la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation : 43 membres
- la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale : 44 membres.

b) Les commissions d'enquête

Le Sénat comme l'Assemblée Nationale peuvent créer des commissions d'enquête. Ce sont des commissions spéciales qui ont pour but de rassembler des informations sur les sujets les plus divers. Les moyens d'investigation de ces commissions ont été renforcés comme nous le verrons plus loin.

C - LES DELEGATIONS ET OFFICES

Ils ont été créés pour pallier l'insuffisance du nombre des commissions, dans chaque assemblée. Ils peuvent être mixtes ou distincts. Sept délégations et offices existent aujourd'hui :

- la délégation parlementaire pour l'Union européenne (une délégation distincte dans chaque assemblée)
 - la délégation parlementaire pour les problèmes démographiques (délégation mixte)
 - la délégation parlementaire pour la planification (une délégation distincte dans chaque assemblée)
- l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (délégation mixte)
- l'office parlementaire pour l'évaluation des politiques publiques (une délégation distincte dans chaque assemblée)
- l'office parlementaire pour l'évaluation de la législation (une délégation distincte dans chaque assemblée)

- la délégation parlementaire aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (une délégation distincte dans chaque assemblée) créée le 12-7-99

Le fonctionnement interne des délégations est comparable à celui des commissions.

Section 2 Le cadre procédural

§ 1 - La procédure de réunion

Le Parlement ne peut travailler que dans le cadre de sessions, c'est dire la période pendant laquelle se tiennent les séances.

A - LES SESSIONS

a) La session ordinaire

Art. 28. - *Le Parlement se réunit de plein droit en une session ordinaire qui commence le premier jour ouvrable d'octobre et prend fin le dernier jour ouvrable de juin.*

Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.

Par la révision du 4 août 1995 le régime des sessions a été profondément modifié.

1° Ses buts

- il s'agissait d'étaler dans le temps le travail des parlementaires de façon à mieux organiser leur présence à Paris et dans leur circonscription.
- il s'agissait aussi d'assurer une plus grande continuité de l'action du Parlement et notamment en termes de contrôle du Gouvernement et des Institutions européennes.
- mais il ne fallait pas pour autant favoriser l'inflation législative.

2° Ses modalités

- une session unique de 9 mois a été instituée en remplacement des deux sessions qui duraient un peu moins de six mois
- elle commence le premier jour ouvrable d'octobre et se termine le dernier jour ouvrable de juin.
- le nombre de jours de séances est plafonné.

b) Les sessions extraordinaires

Art. 29. - *Le Parlement est réuni en session extraordinaire à la demande du Premier Ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée Nationale, sur un ordre du jour déterminé.*

Lorsque la session extraordinaire est tenue à la demande des membres de l'Assemblée Nationale, le décret de clôture intervient dès que le Parlement a épuisé l'ordre du jour pour lequel il a été convoqué et au plus tard douze jours à compter de sa réunion.

Le Premier Ministre peut seul demander une nouvelle session avant l'expiration du mois qui suit le décret de clôture.

Art. 30. - *Hors les cas dans lesquels le Parlement se réunit de plein droit, les sessions extraordinaires sont ouvertes et closes par décret du Président de la République.*

1° L'initiative

Elle est partagée entre l'exécutif et le Parlement. :

- Le Premier ministre. Son droit d'initiative n'est aucunement limité, il peut en effet dès la fin d'une session extraordinaire en redemander une nouvelle.
- La majorité des députés, ce qui exclut les sénateurs qui pourtant sont concernés. Les députés ne peuvent demander une nouvelle session extraordinaire dans le mois qui suit la clôture d'une telle session.

2° La convocation.

- C'est le Président de la République qui convoque. Sa compétence est discrétionnaire et non pas liée.
- Deux Présidents de la République, à des périodes très éloignées ont confirmé cette interprétation de l'article 30 :
 - Charles de Gaulle le 18 mars 1960 à propos d'une demande émanant des députés relative à la situation de l'agriculture :

« Je ne crois pas que la réunion du Parlement, qui serait déterminée par des « invitations » d'une telle nature appuyées par les manifestations que l'on sait, puisse être tenue pour conforme au caractère de nos nouvelles institutions et même à la règle constitutionnelle qui condamne tout « mandat impératif ».

....

Je ne puis douter que ces considérations seront appréciées par ceux des membres de l'Assemblée nationale qui vous ont d'abord adressé les lettres que vous m'avez communiquées. Quant à moi, tout en prenant acte de l'intention légitime qu'ils y manifestent de contribuer à résoudre, dans les moindres délais possibles, les graves et vastes questions qui concernent l'agriculture française, je ne crois pas devoir décréter l'ouverture d'une session extraordinaire du Parlement. Celle-ci, dans les conditions où elle est demandée, ne serait en effet compatible ni avec l'esprit des institutions que je dois faire respecter ni avec le fonctionnement régulier des pouvoirs publics que j'ai la charge d'assurer, en vertu de la volonté du peuple et aux termes de la Constitution. »

Lettre du Général de Gaulle au président de l'Assemblée Nationale 18 mars 1960

- François Mitterrand en décembre 1987. le Premier ministre avait demandé la convocation de l'Assemblée nationale pour examiner la réforme du statut de Renault. Le

Président de la République refusa. En juillet 1993, le Premier ministre avait demandé la convocation de l'Assemblée nationale pour examiner entre autre la loi révisant la loi Falloux. Le président retira de l'ordre du jour ce dernier point.

b) Les réunions de plein droit

Trois articles de la Constitution prévoient la réunion du Parlement de droit. Il s'agit donc d'une situation différente de deux précédentes.

- En cas d'utilisation de l'article 16 ("Le Parlement se réunit de plein droit".)
- Pour entendre un message du Président de la République (art 18 « Hors session, le Parlement est réuni spécialement à cet effet »).
- Après une dissolution lorsque le Parlement n'est pas en session

art 12 : "L'Assemblée Nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours".

B - LES SEANCES

La Constitution prévoit le nombre de jours de séance, elles se déroulent suivant l'ordre du jour et publiquement.

a) Le nombre de jour de séance

art 28 «Le nombre de jours de séance que chaque assemblée peut tenir au cours de la session ordinaire ne peut excéder cent vingt. Les semaines de séance sont fixées par chaque assemblée.

Le Premier ministre, après consultation du président de l'assemblée concernée, ou la majorité des membres de chaque assemblée peut décider la tenue de jours supplémentaires de séance.

Les jours et les horaires des séances sont déterminés par le règlement de chaque assemblée.»

1° Le plafond

La Constitution prévoit 120 jours ce qui équivaut au nombre de jours dans le système d'avant 1995. Il faut rappeler qu'en 1958 ce nombre était de 170.

Les semaines de séances sont fixées par les assemblées.

2° Le dépassement du plafond

Il peut être décidé soit par chaque assemblée à la majorité ou par le Premier ministre après consultation du président de l'assemblée concernée

3° Le calendrier

↪ À l'Assemblée Nationale

?Le *mardi* de 10 heures 30 à 13 heures, pour les questions orales sans débat, puis de 15 heures à 19 heures 30 et de 21 heures à 1 heure du matin au plus tard (la tranche 15 heures-16 heures étant réservée aux questions au Gouvernement) ;

?Le *mercredi* de 15 heures à 19 heures 30, puis de 21 heures à 1 heure du matin au plus tard (avec une deuxième série de questions au Gouvernement de 15 heures à 16 heures) ;

?Le *jeudi* de 15 heures à 19 heures 30, puis de 21 heures à 1 heure du matin au plus tard

?Une fois par mois, s'il y a lieu, le *vendredi*, de 9 heures à 13 heures et de 15 heures à 19 heures 30, pour l'examen de l'ordre du jour fixé par elle.

≪≪Au Sénat

Les jours de séance habituels prévus par le règlement du Sénat sont, en principe, les mardi, mercredi et jeudi de chaque semaine.

b) L'ordre du jour

art 48 «l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. »

En raison de l'article 48 il nous faut distinguer l'ordre du jour prioritaire et l'ordre du jour complémentaire.

1° L'ordre du jour prioritaire

Le Gouvernement est totalement libre de le fixer, sans aucune limite.

2° L'ordre du jour complémentaire

Dans la mesure où il reste du temps la conférence des présidents peut inscrire des textes à son ordre du jour.

Depuis 1995, le Parlement dispose d'au moins une journée pour examiner les propositions de lois.

c) Le caractère public des séances

Il est assuré de trois manières :

- Par la publication des débats au Journal Officiel
- Par la présence du public dans les tribunes réservées à cet effet dans chaque assemblée
- Par la retransmission de débats par la télévision. Les deux assemblées se sont dotées d'un canal de télévision.

§ 2 - La procédure de vote

A - LE QUORUM

a) Définition

- C'est le nombre minimum de parlementaires présents pour que l'assemblée puisse valablement prendre des décisions.
- Le quorum est fixé à la majorité, comme dans toutes les assemblées

b) Vérification

- En principe il est présumé
- Mais la présomption peut tomber à la demande d'un président de groupe.

B - LES MODALITES DU VOTE

a) Les modalités ordinaires

- Le vote à main levée.
 - Le vote par assis et debout
- Dans les deux cas la position prise par chaque parlementaire l'est publiquement. Mais elle n'est pas mentionnée au Journal officiel.

b) Les modalités exceptionnelles

Il s'agit du scrutin public.

1° Le scrutin public ordinaire

Il est de droit quand il est demandé par

- le président de l'assemblée
- un président de Groupe
- la conférence des présidents.

Il se déroule par

- par procédé électronique à l'Assemblée Nationale
- par bulletin de vote au Sénat

Art. 56 du règlement du Sénat

1. - *Le scrutin public ordinaire se déroule dans les conditions suivantes :*
2. - *Le Président annonce l'ouverture du scrutin lorsque les secrétaires sont prêts à recueillir les bulletins de vote.*
3. - *Les sénateurs votant "pour" remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de droite de l'hémicycle un bulletin blanc.*
4. - *Les sénateurs votant "contre" remettent au secrétaire qui se tient à l'entrée du couloir de gauche de l'hémicycle un bulletin bleu.*
5. - *Les sénateurs qui s'abstiennent remettent au secrétaire qui se tient au centre de l'hémicycle un bulletin rouge.*
6. - *Dans tous les cas, le secrétaire dépose le bulletin dans l'urne placée auprès de lui.*
7. - *Le Président prononce la clôture du scrutin lorsqu'il constate que tous les sénateurs ayant manifesté l'intention d'y participer ont pu le faire.*

2° Le scrutin public à la tribune

- Il est de droit chaque fois qu'une majorité absolue ou qualifiée est nécessaire
- Le vote a lieu par appel nominal des députés qui montent à la tribune. Ils introduisent un bulletin blanc (POUR), bleu (CONTRE) ou rouge (ABSTENTION) dans une urne électronique. Chaque bulletin est doté d'un code à barres qui permet d'identifier le député et le sens de son vote. A la fin du vote, les résultats sont proclamés. Une analyse politique du vote est publiée au Journal officiel.

C - LES MAJORITES REQUISES

a) La majorité simple

C'est à dire le plus grand nombre de voix. Elle est requise en principe pour tout texte.

b) La majorité absolue

- Elle est décomptée par rapport aux membres composant l'assemblée.(289 voix sur 577 à l'Assemblée Nationale)
- Elle est requise pour l'adoption de la motion de censure (art 49.2) et pour le vote des lois organiques lorsque l'Assemblée Nationale a le dernier mot. (art 46)

c) La majorité qualifiée

La majorité des 3/5 est nécessaire au Congrès pour l'adoption d'un projet de loi constitutionnelle.

CHAPITRE 3 L'ENCADREMENT DES FONCTIONS DU PARLEMENT.

L'encadrement du Parlement s'applique également aux fonctions exercées par lui, c'est à dire la fonction législative et la fonction de contrôle. Il s'agit de ce que l'on appelle le parlementarisme rationalisé.

Section 1 La fonction législative.

La fonction législative n'est qu'une partie de la fonction normative. En effet le Parlement contribue à l'élaboration de normes diverses par leur valeur.

La Constitution d'abord qui peut être réviser comme on le sait avec le concours du Parlement, mais où celui-ci est limité à quelques phases de la procédure, et où cette intervention peut même être écartée par le recours au référendum.

La loi organique ensuite, est élaborée par le Parlement. Ici encore l'encadrement existe. Il se traduit en premier lieu par le fait qu'il n'y a de loi organique que par détermination explicite de la Constitution. D'autre part la loi organique fait l'objet d'une procédure d'élaboration particulière. Enfin, le contrôle de constitutionnalité est en ce domaine obligatoire.

Mais c'est surtout dans le domaine des lois ordinaires que l'encadrement est fort. On peut l'observer au niveau de la compétence législative (le champ d'action) comme au niveau des pouvoirs législatifs (les moyens d'action).

§ 1 L'encadrement de la compétence législative

Sous la V^e, le champ d'action du Parlement a fait l'objet de limitations plus ou moins importantes. De plus, dans un certain nombre de cas la compétence du Parlement est exceptionnellement écartée. L'encadrement de la compétence législative du Parlement se traduit donc par des limitations et par des exceptions.

A - LES LIMITATIONS DE LA COMPETENCE.

La Constitution de 1958 a non seulement délimité le domaine de la loi, mais elle a prévu un système de sanction qui garantit la bonne application cette délimitation.

a) La délimitation du domaine de la loi

L'article 34 de la Constitution est à l'origine de ce que l'on considérera comme une véritable « révolution juridique » en 1958 : la délimitation du domaine de la loi. Mais le texte constitutionnel sera interprété par le Conseil Constitutionnel.

1° La délimitation par le texte constitutionnel

Traditionnellement, la loi était définie formellement c'est à dire comme l'acte voté par le Parlement. La Constitution de 1958 ajoute à cette conception formelle une conception matérielle en précisant que la loi est non seulement votée par le Parlement mais qu'elle fixe les règles et détermine les principes fondamentaux dans des matières qu'elles énumèrent dans son article 34.

La méthode utilisée

? Une méthode restrictive dans son principe...

Au lieu d'affirmer que la loi peut intervenir partout sauf en telle et telle matière énumérée ce qui ferait la place belle à la loi, l'article 34 énumère les matières où la loi peut intervenir. Ce qui a pour effet de refermer encore plus le domaine affecté à la loi.

??.. Qui ne l'est pas nécessairement dans les faits

Mais comme la liste des matières législatives est importante quantitativement et qualitativement l'effet de la méthode utilisée n'est pas aussi restrictif qu'on voudrait bien le dire.

La situation qui en résulte

La loi intervient dans plusieurs domaines ou sous domaines :

? Le domaine dans lequel la loi fixe les règles

Art 34 : *La loi fixe les règles concernant :*

- *les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ; les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens*
- *la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités ;*
- *la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables ; la procédure pénale ; l'amnistie ; la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats ;*

- *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie.*

« *La loi fixe également les règles concernant :*

- *le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales*
- *la création de catégories d'établissements publics ;*
- *les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'Etat;*
- *les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. »*

?Le domaine dans lequel la loi détermine simplement les principes fondamentaux

« *La loi détermine les principes fondamentaux :*

- *de l'organisation générale de la Défense Nationale ;*
- *de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;*
- *de l'enseignement ;*
- *du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales ;*
- *du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale. »*

?Enfin l'article 34 énumère trois types de loi ayant un objet particulier:

« *Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.*

Les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. »

Des lois de programmes déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat.

≈ Les conséquences :

La délimitation du domaine de la loi crée une place qu'occupe une nouvelle catégorie d'acte le règlement autonome. C'est ce que confirme l'article 37 : « *Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire* »

Ils s'ajoutent aux règlements d'application des lois que prévoit l'article 21 et qui sont « dérivés » de la loi.

La « révolution juridique » de 1958 n'a cependant pas résisté au temps et surtout, à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel.

2° La délimitation par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel

En 1977, le président Favoreu posait la question « Les règlements autonomes existent-ils ? » Une telle question mettait en lumière la situation qui résultait de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel et que Jean-Claude Bécane et Michel Couderc (*La loi* Dalloz 1994 p.99) présentaient de la manière suivante :

« *L'évolution s'est produite dans une double direction. Le partage entre le domaine de la loi et celui du règlement a perdu une grande partie de sa*

netteté au profit de la loi mais dans le même temps, la loi est descendue d'un cran dans la hiérarchie des textes au profit de ce qu'il est convenu d'appeler le « bloc de constitutionnalité ». A la sacralisation de la Loi qui avait dominé le XIX^e et le début du XX^e siècle a fait place la sacralisation de la Constitution entendue au sens large. »

« La quasi-suppression de la délimitation horizontale du domaine de la loi

?Le Conseil Constitutionnel a progressivement élargi le domaine de la loi :

- En assimilant les règles et les principes fondamentaux et en prenant comme repère “la législation antérieure” (Décision 59-1 FNR 27 novembre 1959 Prix des baux ruraux)

« Considérant que ceux de ces principes qui sont ici en cause, à savoir la libre disposition de son bien par tout propriétaire, l'autonomie de la volonté des contractants et de l'immutabilité des conventions, doivent être appréciés dans le cadre des limitations de portée générale qui y ont été introduites par la législation antérieure pour permettre certaines interventions jugées nécessaires de la puissance publique dans les relations contractuelles entre particuliers ;

.....

Que les dispositions du décret du 7 janvier 1959, qui se bornent à modifier ces prescriptions statutaires antérieures ne sauraient, dès lors, être regardées comme comportant une altération des principes fondamentaux applicables en la matière »

- En considérant que le domaine n'est pas seulement délimité par l'article 34 mais aussi par d'autres articles de la Constitution et du préambule. Article 72 à 74 (Décision 65-34 L du 2 juillet 1965)
- En considérant le domaine du règlement comme « domaine de compétence partagée avec priorité au règlement sur la loi ». (Décision 82-143 DC du 30 juillet 1982. “Blocage des prix et des revenus »)

?« On ne saurait se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la Constitution »

?Le Conseil Constitutionnel empêche le législateur d'abandonner ou de négliger son propre domaine:

- En considérant que le législateur ne peut **pas priver de garantie légale une règle**, un principe ou un objectif à valeur constitutionnel (Décision 85-185 DC du 18 janvier 1985)
- En considérant que le législateur ne peut se reposer sur le règlement pour préciser certaines dispositions dans des matières « nobles » comme les libertés publiques. Le Conseil Constitutionnel a ainsi créé une **incompétence négative**. (Décision 82-132DC du 16 janvier 1982 Nationalisations)

« Considérant que, si les articles 4, 16 et 30 de loi ont pour objet de fixer, dans le cas particulier qu'ils visent, les règles selon lesquelles peuvent intervenir certains transferts, leurs dispositions attribuent aux seuls organes des sociétés nationales un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de décision soustrait à tout contrôle et d'une telle étendue que les dispositions critiquées ne sauraient être regardées comme satisfaisant aux exigences de l'article 34 de la Constitution »

« La mise en place d'une délimitation verticale du domaine de la loi.

Si « l'universalité » de la loi – la dimension horizontale - a été pratiquement rétablie comme nous venons de le voir, sa « primauté » - la dimension verticale- a disparue. La loi doit en effet respecter non seulement les règles constitutionnelles, mais aussi les règles internationales. Ce respect étant sanctionné juridictionnellement.

b) La sanction de la délimitation

1° Sanction de la délimitation verticale

Cette sanction passe par le contrôle de constitutionnalité et par le contrôle de conventionnalité.

« Le contrôle de constitutionnalité est assuré par le biais de l'article 61.2

« Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil Constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée Nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs »

On a déjà eu l'occasion de voir comment le Conseil Constitutionnel avait en 1971 fondé le contrôle de constitutionnalité dans sa décision « Liberté d'association ». On sait d'autre part que grâce à la révision constitutionnelle de 1974 qui permet à soixante députés ou sénateurs de saisir le Conseil, ce contrôle va pouvoir être réalisé de manière relativement fréquente. Aussi la jurisprudence du Conseil Constitutionnel s'est-elle développée, mettant à jour un assez grand nombre de principes que la loi doit respecter.

« Le contrôle de conventionnalité

L'article 55 de la Constitution prévoit que **« Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »** Toutefois dans sa Décision 54-DC du 15 janvier 1975 « interruption volontaire de grossesse » le Conseil dénia sa compétence en la matière :

« Considérant que, si ces dispositions confèrent aux traités, dans les conditions qu'elles définissent, une autorité supérieure à celle des lois, elles ne prescrivent ni n'impliquent que le respect de ce principe doive être assuré dans le cadre du contrôle de la conformité des lois à la Constitution prévu à l'article de celle-ci ; »

Dans ces conditions les juges judiciaire et administratif ont exercé ce contrôle de conventionnalité.

C'est la Cour de Cassation qui la première a imposé le respect d'un traité par une loi postérieure, dans son arrêt du 24 mai 1975, Sté « Cafés Jacques Vabre » :

« Mais attendu que le traité du 25 mars 1957, qui, en vertu de l'article susvisé de la constitution, a une autorité supérieure à celle des lois, institue un ordre juridique propre intégré à celui des états membres ; qu'en raison de cette spécificité, l'ordre juridique qu'il a créé est directement applicable aux ressortissants de ces états et s'impose à leurs juridictions; que, des lors, c'est à bon droit, et sans excéder ses pouvoirs, que la cour d'appel a décidé que l'article 95 du traité devait être appliqué en l'espèce, à l'exclusion de l'article 265 du code des douanes, bien que ce dernier texte fut postérieur; »

?Le Conseil d'Etat suivra, mais avec retard, dans son arrêt du 20 octobre 1989, « Nicolò » :

« Considérant qu'aux termes de l'article 227-1 du traité en date du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne : "Le présent traité s'applique à la République française" ; que les règles ci-dessus rappelées, définies par la loi du 7 juillet 1977, ne sont pas incompatibles avec les stipulations claires de l'article 227-1 précité du traité de Rome »

2° Sanction de la délimitation horizontale

≈ L'irrecevabilité (art 41)

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité.

En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours. »

?La procédure

- Domaine d'application: elle intervient pendant la procédure législative. Les propositions de loi ainsi que les amendements sont susceptibles d'en faire l'objet.
- Déclenchement: seul le Gouvernement peut l'utiliser
- Phases:
 - la première phase est parlementaire : c'est le président de l'assemblée saisie qui se prononce.
 - En cas de désaccord le Conseil Constitutionnel peut être saisi

?Application

Cette procédure est en voie de disparition. Depuis 1980 elle n'a plus été utilisée. Seules 11 décisions relatives à une irrecevabilité ont été prises par le Conseil Constitutionnel depuis qu'il existe.

≈ La procédure de la délégalisation (art 37.2)

« Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent »

≈ La situation :

Une loi a été adoptée pour régir une matière que le Gouvernement estime réglementaire. Il veut modifier le texte de forme législative.

≈ Pour ce faire, il est nécessaire de saisir le Conseil Constitutionnel qui confirmera ou non que la matière est réglementaire. Si le texte de forme législative est antérieur à 1958, l'avis du Conseil d'Etat est seulement nécessaire.

« Si le juge constitutionnel ou administratif selon le cas estime que la matière est réglementaire, un décret pourra modifier le texte de forme législative. Toutes les dispositions qui ne l'ont pas été resteront en vigueur »

B - LES EXCEPTIONS A LA COMPETENCE

Là où le Parlement est en principe compétent, la Constitution prévoit qu'il peut exceptionnellement être écarté. Plusieurs hypothèses sont envisageables. D'abord il faut rappeler que l'article 11 prévoit que le peuple peut se substituer au Parlement législateur. Mais surtout deux autres hypothèses peuvent se présenter : celle où le Président de la République en personne se substitue au Parlement et celle où c'est le Gouvernement qui le fait.

a) La substitution du Président de la République au Parlement

1° Les décisions de l'article 16

On sait que dans le cadre de l'article 16 le Président de la République peut prendre par décisions des mesures qui en période ordinaire relève du Parlement. De telles décisions sont évidemment très exceptionnelles.

24 IV 1961	Prolongation de l'état d'urgence jusqu'à nouvelle décision.
24 IV 1961	Internement administratif.. de toute personne encourageant la subversion.
24 IV 1961	Délai de garde à vue porté de cinq à quinze jours.
24 IV 1961	Révocation ou destitution de fonctionnaires ou militaires en subversion.
24 IV 1961	Destitution d'officiers généraux et d'officiers supérieurs.
25 IV 1961	Perte des droits à pension des fonctionnaires et militaires révoqués.
26 IV 1961	Nouvelle affectation possible pour les magistrats en fonction en Algérie.
27 IV 1961	Institution d'un Haut Tribunal militaire pour les atteintes à la Sûreté de l'Etat.
27 IV 1961	Interdiction d'écrits ou périodiques appuyant la subversion ou diffusant des informations secrètes d'ordre militaire ou administratif
3 V 1961	Institution d'un Tribunal militaire pour les atteintes à la sûreté de l'Etat.
4 V 1961	Règles de procédure exceptionnelles pour les crimes et délits liés au putsch.
7 VI 1961	Personnel militaire de tout grade placé en congé spécial ou rayé des cadres, nonobstant toute disposition législative ou réglementaire contraire.
7 VI 1961	Promotion possible des généraux de brigade et contre-amiraux s'ils comptent la moitié de l'ancienneté requise.
8 VI 1961	Fonctionnaires de police mis en congé spécial ou rayés des cadres.
17 VI 1961	Affectation de magistrats en exercice dans les départements algériens.
29 IX 1961	Mise en congé spécial et radiation des cadres de fonctionnaires de police.
29 IX 1961	Prolongation jusqu'au 15 juillet 1962 de diverses décisions qui précèdent.
29 IX 1961	« Il cesse d'être fait application de l'article 16 ».

Les mesures prises en vertu de l'article 16 d'après Olivier DUHAMEL

2° Les ordonnances référendaires

Par les deux premiers référendums de la V^e, celui du 8 janvier 1961 et celui du 8 avril 1962, le Président de la République était habilité à prendre par ordonnance ou par décret un certain nombre de mesures relevant normalement de la loi.

- La première habilitation ne citait que des «décrets pris en Conseil des ministres» sans évoquer explicitement le Président de la République. De plus ces décrets devaient réglementer l'organisation des pouvoirs publics en Algérie «suivant les dispositions de l'article 72 ».

Comme le dit Gérard CONAC tout cela «n'était pas d'une parfaite clarté ...mais il y avait...bien délégalisation temporaire d'une matière réservée à la loi »

- La deuxième habilitation était plus précise, puisque cette fois-ci, c'était le Président de la République qui était désigné comme titulaire de la délégation législative, de plus il était question ici d'ordonnances par lesquelles pouvaient être prises «toutes mesures législatives ou réglementaires relatives à l'application des déclarations gouvernementales du 19 mars 1962 »

b) La substitution du Gouvernement au Parlement

Dans deux séries de cas le Gouvernement peut se substituer au Parlement : soit le Gouvernement reçoit délégation du Parlement c'est l'hypothèse classique de l'habilitation législative. Soit la substitution du Gouvernement constitue la sanction de l'inaction du Parlement dans un domaine particulier.

1° La substitution-délégation : les ordonnances de l'article 38

Les ordonnances de l'article 38 sont l'équivalent des décrets-lois des III^e et IV^e République. Toutefois, la V^e a reconnu leur nécessité et plutôt que d'utiliser des subterfuges comme ce fut le cas précédemment, le procédé sera constitutionnalisé

Art. 38. «Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif »

Les ordonnances de l'article 38 seront étudiées d'abord en tant que technique juridique, puis à travers le régime juridique qui les caractérise.

≪La technique juridique des ordonnances

Cette technique est mise en œuvre par une procédure particulière, mais elle connaît quelques limites.

?La mise en œuvre de la technique

i) L'élaboration

- L'initiative

Elle appartient au Gouvernement qui seul peut demander au Parlement l'autorisation de légiférer par ordonnances. L'autorisation étant donnée par une **loi d'habilitation**

-La rédaction

Dès que la loi d'habilitation est adoptée, le Gouvernement rédige les ordonnances. Lorsque le texte est rédigé, elles sont délibérées en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat voire du Conseil économique et social.

- La signature du Président de la République (art 13)

- Le refus

En 1986, le Président de la République, François Mitterrand a refusé de signer trois ordonnances : la première était relative à la privatisation de 65 groupes industriels (16 juillet

1986). La seconde concernait la délimitation des circonscriptions électorales (24 septembre 1986). Enfin la troisième aménageait le temps de travail (10 décembre 1986).

- Ses conséquences

Quelque soient les arguments qui ont été échangés de part et d'autre, il n'y a aucun moyen d'écarter l'interprétation présidentielle sauf à déférer le Président de la République devant la Haute Cour pour haute trahison.

Dans ces conditions le Gouvernement est revenu à la procédure normale : le texte des ordonnances a été transformé en projet de loi et même en amendement pour la troisième ordonnance, ce que l'on a appelé l'amendement Séguin que le Conseil Constitutionnel a recalé.

ii) L'application

- Les ordonnances entrent en vigueur immédiatement après leur publication.
- Elles peuvent être modifiées par le Gouvernement pendant tout le temps où ce dernier est habilité à légiférer par ordonnance.
- Elles deviennent caduques si un **projet de loi de ratification** n'est pas déposé à temps, c'est à dire pendant un délai fixé dans la loi d'habilitation.

? Les limites de la technique

Cette technique est doublement limitée : dans le temps et dans son objet.

- limites dans le temps

La loi d'habilitation doit fixer un délai pendant lequel les ordonnances pourront être prises. Ce délai peut être plus ou moins long puisque rien dans le texte constitutionnel ne fixe une limite à ce délai.

- limites dans leur objet

- Les ordonnances ne peuvent être prises par le Gouvernement que « pour l'exécution de son programme ». On a prétendu que le programme dont il s'agissait était celui visé à l'article 49.1. Or le Conseil Constitutionnel a démenti cette interprétation dans sa **Décision 76-72 DC du 12 janvier 1977 « Territoire des Afars et des Issas »**, simplement les matières doivent être indiquées avec précision.

« Considérant que, s'il est spécifié à l'alinéa premier de l'article 38 de la Constitution, que c'est pour l'exécution de son programme que le gouvernement se voit attribuer la possibilité de demander au Parlement l'autorisation de légiférer, par voie d'ordonnances, pendant un délai limité, ce texte doit être entendu comme faisant obligation au gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement, lors du dépôt d'un projet de loi d'habilitation et pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre »

Décision n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986 Découpage électoral :

« 18. Considérant que la finalité de l'autorisation accordée au Gouvernement par l'article 5 et le domaine dans lequel les ordonnances pourront intervenir sont définis avec une précision suffisante ; qu'ainsi l'article 5 de la loi présentement examinée satisfait aux exigences de l'article 38 de la Constitution »

- seules les matières législatives ordinaires peuvent faire l'objet d'une délégation sur la base de l'article 38.

- sont exclues les matières législatives organiques CC 5 janvier 1982
- sont exclues les matières exclusivement réservées à la loi de finances. CC 4 juin 1984

≈ Le régime juridique des ordonnances

? L'ordonnance, acte administratif

- Tant que l'ordonnance n'est pas ratifiée, elle est un acte administratif. Donc elle est susceptible d'être contrôlée par le juge administratif. **Conseil d'Etat 24 novembre 1961 Fédération nationale des syndicats de police**

- La ratification peut être :
 - expresse c'est à dire résulter de l'adoption de la loi de ratification
 - implicite c'est à dire résulter d'une autre loi

Considérant, d'une part, que les ordonnances qui ont fait l'objet du dépôt du projet de loi de ratification prévu par l'article 38 de la Constitution, demeurent des actes de forme réglementaire tant que la ratification législative n'est pas intervenue, mais que, d'autre part, ledit article 38, non plus aucune autre disposition de la Constitution ne fait obstacle à ce qu'une ratification intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi susmentionnée ; que, par suite, cette ratification peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement ;

CC Décision du 24 février 1972

cf. aussi **Décision du 28 mai 1983 Prestations de vieillesse, Décision du 23 janvier 1987 Conseil de la concurrence**

? L'ordonnance, acte législatif

Ratifiée l'ordonnance devient un acte législatif. Le juge administratif perd alors toute possibilité de contrôle. Mais le Conseil Constitutionnel peut intervenir en contrôlant la constitutionnalité de la loi de ratification expresse ou tacite.

2° La substitution-sanction : les ordonnances des articles 47 et 47-1

≈ les ordonnances « budgétaires » de l'article 47

Art. 47. Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance

? Ces ordonnances sont une sanction à l'inaction du Parlement dans un domaine stratégique.

Elles ne nécessitent pas de loi d'habilitation : c'est l'existence d'une situation qui permet au Gouvernement d'y recourir.

? Enfin leur **régime juridique** est calqué sur celui des ordonnances de l'article 38 : tant qu'elle ne sont pas ratifiée elles demeurent des actes administratifs.

A ce jour aucun Gouvernement n'a eu recours à ces ordonnances.

≈ Les ordonnances « sociales » de l'article 47-1

Art. 47-1. « *Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique*
Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours,
les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance »

Ces ordonnances ont été mises en place lors de la révision constitutionnelle de février 1996. Elles sont calquées sur les ordonnances budgétaires. Aucun précédent ne peut ici encore être cité.

§ 2 L'encadrement des pouvoirs législatifs

Deux moyens d'action permettent au Parlement de mettre en œuvre sa compétence : le pouvoir d'initiative et le pouvoir d'adoption.

A - LE POUVOIR D'INITIATIVE

L'initiative peut s'exprimer doublement : de manière globale et initiale, par des propositions de loi ou de manière secondaire et partielle par le biais d'amendements.

a) L'initiative globale : les propositions de loi

L'article 39 de la Constitution reconnaît le droit d'initiative aux parlementaires. Mais ce pouvoir est doublement limité.

1° Un pouvoir limité par la concurrence de ses titulaires

Si l'article 39 reconnaît le droit d'initiative aux membres du Parlement, c'est en concurrence avec le Premier ministre. Or cette concurrence est déloyale ce qui conduit à une réduction assez considérable du pouvoir d'adoption des parlementaires.

≈ La concurrence du Premier ministre

art 39. – « *L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.*

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées.»

Les statistiques montrent que 75% des lois sont d'origine gouvernementale. Pourtant le nombre de propositions de loi déposés est plus important que celui des projets de loi. Si, il en est ainsi c'est en raison du caractère déloyal de la concurrence du Premier ministre.

≈ Une concurrence « déloyale »

Les projets de loi sont systématiquement inscrits à l'ordre du jour des assemblées car le Gouvernement bénéficie d'un privilège : l'ordre du jour prioritaire que prévoit l'article 48. Les assemblées peuvent fixer l'ordre du jour complémentaire, mais comme le temps leur manque elles ne peuvent disposer effectivement de leur prérogative. Toutefois depuis 1995, « *Une séance par mois est réservée par priorité à l'ordre du jour fixée par chaque assemblée* ». (art 48)

Années	Lois issues de projets	Lois issues de propositions			Total par an
		A.N.	Sénat	Total	
de 1959 à 1980	1840 (86,8 %)	210 (9,9 %)	69 (3,3 %)	279 (13,2 %)	2119
1981	54	1	1	2	56
1982	104	4	4	8	112

1983	116	3	2	5	121
1984	112	5	3	8	120
1985	122	2	-	2	124
1986	52	4	4	8	60
1987	90	18	9	27	117
1988	47	2	1	3	50
1989	85	5	2	7	92
1990	95	9	3	12	107
1991	80	4	4	8	88
1992	91	3	1	4	95
1993	69	3	6	9	78
1994	121	10	3	13	134
1995 *	19	1	-	1	20
1995-1996	94	10	4	14	108
1996-1997	45	8	4	12	57
1997-1998	80	10	6	16	96
Total de 81 à 98	1476 (90,3 %)	102 (6,1 %)	57 (3,4 %)	159 (9,6 %)	1635
Total de 59 à 98	3316 (88,3 %)	312 (8,7 %)	126 (3,3 %)	438 (11,5 %)	3754

Textes adoptés définitivement durant la session 1999-2000:

117 projets et propositions de loi adoptés :

37 projets de loi dont 2 projets de loi organique et 2 projets de loi constitutionnelle non encore soumis au référendum ou au Congrès.

19 propositions de loi déposées à l'Assemblée nationale ; dont 1 proposition de loi organique relative à l'inéligibilité du Médiateur des enfants (déclarée non conforme à la Constitution) ; compte non tenu de 24 propositions de loi jointes et de 7 propositions de loi rejetées.

61 projets d'approbation de traités

SOURCE : ASSEMBLEE NATIONALE

Textes adoptés définitivement durant la session 2000-2001

64 projets et propositions de loi adoptés :

25 projets de loi ; dont 2 projets de loi organique

16 propositions de loi ; dont 3 propositions de loi organique

23 projets d'approbation de traités ; dont le traité de Nice

SOURCE : ASSEMBLEE NATIONALE

2° Un pouvoir limité dans son exercice

⌘ Les initiatives irrecevables

? Les irrecevabilités liées à la délimitation du domaine de la loi. (art 41)

« S'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi ou est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. »

? Les irrecevabilités financières (art 40)

« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

⌘ Le contrôle des irrecevabilités

? Le contrôle parlementaire

- l'initiative : le Gouvernement seulement (art 41) le Gouvernement et les parlementaires dans le cadre de l'article 40
- la décision est prise soit en commission soit par le président de l'assemblée

? Le contrôle par le Conseil Constitutionnel

- prévu et organisée par la Constitution (art 41)
 - le Conseil Constitutionnel peut être saisi soit par le Gouvernement soit par le président de l'assemblée concernée.
 - le Conseil Constitutionnel doit se prononcer dans les huit jours
- reconstituée par le Conseil Constitutionnel (art 40)
 - la saisine se fait dans le cadre du contrôle de constitutionnalité (art 61.2)
 - le Conseil Constitutionnel ne se prononce que dans la mesure où la question a déjà été soulevée pendant la procédure parlementaire.

b) L'initiative partielle : les amendements

⌘ Durant la dernière session 1999-2000 :

12.326 amendements déposés, 11.522 recevables, 586 retirés avant discussion et **4.182 adoptés** (38,2%).

[3.162 amendements recevables présentés par les commissions, dont 2.773 amendements adoptés (87%)]

⌘ Durant la session 2000-2001 :

8 479 amendements déposés et 3 754 adoptés.

Source : Assemblée nationale

En amendant un texte les parlementaires prennent l'initiative mais de manière secondaire et partielle. Le droit d'amendement est reconnu aux parlementaires par l'article 44 de la Constitution. Mais celle-ci limite ce droit, de plus le Conseil Constitutionnel a par sa jurisprudence récente ajouté ses propres limitations.

1° Les limitations mises en place par le Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel a mis en avant deux limites qui viennent restreindre la définition même de l'amendement.

⚡ La première limite : le lien avec le texte

« Considérant que l'amendement qui est à l'origine de l'article 3-II de la loi n'était pas dépourvu de tout lien avec le projet de loi en discussion »

Décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985 (amendement Tour Eiffel)

⚡ La deuxième limite : « les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »

« toutefois, les adjonctions ou modifications ainsi apportées au texte en cours de discussion ne sauraient, sans méconnaître les articles 39, alinéa 1, et 44, alinéa 1, de la Constitution, ni être sans lien avec ce dernier, ni dépasser, par leur objet et leur portée, les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement »

Décision n° 86-221DC du 29 décembre 1986 Loi de Finances pour 1987

Ces limites sont appréciées par le Conseil lui-même. Ce qui permet notamment de sanctionner le détournement de procédure : la confusion entre le projet de loi et l'amendement, comme ce fut le cas dans l'amendement Séguin :

« 11. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'à raison tant de leur ampleur que de leur importance, les dispositions qui sont à l'origine de l'article 39 excèdent les limites inhérentes à l'exercice du droit d'amendement ; que, dès lors, elles ne pouvaient être introduites dans le projet de loi portant diverses mesures d'ordre social, par voie d'amendement, sans que soit méconnue la distinction établie entre les projets et propositions de loi visés à l'article 39 de la Constitution et les amendements dont ces derniers peuvent faire l'objet en vertu de l'article 44, alinéa 1 ; qu'il y a lieu, en conséquence, pour le Conseil constitutionnel de décider que l'article 39 de la loi déferée a été adopté selon une procédure irrégulière »

Décision n° 86-225 DC du 23 janvier 1987 Amendement Séguin

2° Les limitations mises en place par la Constitution

La Constitution limite directement et indirectement le droit d'amendement.

⚡ Les limitations directes

? Les limitations générales

Les limitations générales s'appliquent à n'importe quel type d'amendement quelque soit son contenu.

- l'article 44.2

« Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission ».

Cette disposition permet au Gouvernement d'écarter les amendements déposés au dernier moment.

- l'article 44.3

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement »

C'est la procédure du « vote-bloqué ». Elle permet notamment d'écarter tous les amendements.

? Les limitations particulières

Ces limitations ne s'appliquent qu'à certains amendements particuliers par leur contenu.

- l' article 40 : l'irrecevabilité financière joue également à l'égard des amendements

- l' article 41 : l'irrecevabilité relative au domaine joue, elle aussi, à l'égard des amendements

≪≪ Les limitations indirectes

La Constitution comprend également des dispositions qui sans viser directement le droit d'amendement peuvent dans certaines circonstances indirectement le limiter.

? La limitation des pouvoirs des commissions (art 42)

« La discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement »

Des amendements peuvent être déposés en commission, mais l'assemblée lors du débat discute du projet tel que le Gouvernement l'a déposé. Les parlementaires connaissent les amendements de la commission, ils peuvent donc trancher. C'est la portée des amendements qui ainsi est réduite.

? Le droit d'amendement du Gouvernement

L'article 44.1 reconnaît au Gouvernement le droit d'amendement, ce qui est une nouveauté. Employé d'une certaine manière et dans certaines circonstances, il peut limiter le droit d'amendement des parlementaires.

B - LE POUVOIR D'ADOPTION.

L'adoption passe par l'examen et le vote du texte, mais le Gouvernement dispose de plusieurs moyens de limiter le pouvoir d'adoption des parlementaires

a) L'expression normale du pouvoir d'adoption.

1° La procédure générale

≪≪ La discussion générale

? Quant il s'agit d'un projet de loi, le Gouvernement présente son texte, puis le rapporteur de la commission intervient à son tour. Pour les propositions le rapporteur intervient le premier.

? Ensuite, les parlementaires peuvent prendre la parole en fonction du temps réparti par la Conférence des Présidents.

≪≪ La discussion détaillée

? Chaque article fait l'objet de la discussion, des amendements peuvent être déposés. Le vote se fait article par article.

?A l'issue de cet examen un vote d'ensemble a lieu.

2° Les procédures particulières

≈ Le vote sans débat au Sénat

?Le but de cette procédure est de transférer de la séance publique vers la commission saisie au fond la discussion des projets et propositions de loi

?En séance publique seul le vote sur l'ensemble intervient

≈ Le vote après débat restreint au Sénat ou la « procédure d'examen simplifiée » à l'Assemblée Nationale

?Il n'y a pas de discussion générale.

?La discussion par article est allégée et accélérée

?Avant le vote sur l'ensemble, la parole peut être accordée, pour explication de vote, pour cinq minutes, à un représentant de chaque groupe.

b) Les limitations du pouvoir d'adoption.

La Constitution met à la disposition du Gouvernement trois procédures qui lui permettent de réduire le pouvoir d'adoption du Parlement.

1° La limitation du pouvoir d'adoption des deux assemblées : le vote bloqué (art 44.3)

« Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement. »

≈ La mise en œuvre de la procédure

?C'est le Gouvernement et lui seul qui peut décider de l'utiliser

?Il a le choix

- du lieu : à l'Assemblée Nationale comme au Sénat
- du moment : en début d'examen comme à la fin, à n'importe quel moment de la première lecture comme de la deuxième ou troisième enfin lors d'une seconde délibération.
- des modalités : le vote unique peut en effet porter sur la totalité du texte ou seulement sur une partie du texte.

?Aucune condition de fond

≈ Les objectifs de la procédure

?Elle permet au Gouvernement de trier les amendements

?Elle permet au Gouvernement d'imposer certains choix à sa majorité quand celle-ci est réduite ou incertaine ou à l'opposition.

En d'autres termes cet article permet de recourir à une stratégie du « tout ou rien »

≈ L'utilisation de la procédure :

1 ^e législature (1959-1962) :	23
2 ^e législature (1962-1967) :	68
3 ^e législature (1967-1968) :	17
4 ^e législature (1968-1973) :	13
5 ^e législature (1973-1978) :	17
6 ^e législature (1978-1981) :	18
7 ^e législature (1981-1986) :	3
8 ^e législature (1986-1988) :	36
9 ^e législature (1988-1993) :	82
10 ^e législature (1993-1997) :	24

D'après Pierre AVRIL

La plupart des Gouvernements ont utilisé cette procédure. Bien sûr les périodes de prédilection sont celles du début de la V^e où la majorité n'était pas encore établie et la 9^e législature où la majorité était relative.

2° La limitation du pouvoir d'adoption du Sénat : le dernier mot à l'Assemblée Nationale (art 45.4)

Le principe : l'accord des assemblées

Ce principe est rappelé par l'alinéa 1 de l'article 45 :

« Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. »

Cet accord n'est pas trouvé nécessairement immédiatement. Aussi faut-il imaginer des systèmes qui permettront de l'atteindre.

? La navette

C'est le système classique que l'on a déjà utilisé sous la III^e et la IV^e. Il consiste dans l'examen du texte par chaque assemblée successivement. Il y est d'ailleurs fait allusion dans l'article 45.1. Ce n'est pas forcément le système le plus rapide et le plus efficace. C'est pourquoi la Constitution a prévu un autre système propre à la V^e.

? La Commission mixte paritaire (CMP)

Ce système est utilisé dans d'autres pays comme les USA. En France, il est nouveau. A priori il semble plus efficace puisque pour dégager un accord entre deux assemblées il vaut mieux soumettre le texte à des représentants de celles-ci (commission mixte) en nombre égal (commission mixte paritaire) réunis dans un même cadre

La CMP comprend 7 députés et 7 sénateurs. Ils sont désignés par les commissions saisies au fond.

La composition de chaque délégation est fixée par une clef de répartition négociée entre les présidents des assemblées. Jusqu'en 1981, celle de l'Assemblée nationale ne comprenait que des députés de la majorité, à la différence de celle du Sénat, où l'opposition était représentée. Depuis l'AN. a retenu un principe proportionnel : 5-2, en 1981, tant et si bien que la gauche et la droite s'y sont retrouvées dos-à-dos : 5 + 2 (A.N.) + 2 + 5 (S.) ; la C.M.P. a été neutralisée, en ce qui concerne la législation programmatique. En 1986, la formule 4-3 est adoptée à l'AN. et en 1993, 6-1. La C.M.P., convoquée en 1980, à propos du projet sécurité et liberté a joué un rôle inédit en examinant 90 articles pendant quatre jours. Elle a tenu lieu de troisième chambre, à la limite. Les C.M.P. se réunissent

alternativement au Palais-Bourbon et au Palais du Luxembourg sur convocation de leur doyen.

Source : Jean GICQUEL

La CMP ne peut se réunir qu'à certaines conditions, de plus son rôle est très précis.

? Les conditions de la réunion de la CMP

art 45.2 « Lorsque, par suite d'un désaccord entre les deux assemblées, un projet ou une proposition de loi n'a pu être adopté après deux lectures par chaque assemblée ou, si le Gouvernement a déclaré l'urgence, après une seule lecture par chacune d'entre elles, le Premier Ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion »

- conditions quant au processus législatif :
 - 2 lectures au moins doivent avoir eu lieu sans aucun accord
 - sauf en cas d'urgence ou une seule lecture suffit. C'est le Gouvernement qui déclare l'urgence.
- conditions quant à l'auteur de la convocation :
 - Le Premier ministre seul
 - c'est une compétence totalement discrétionnaire

On remarquera que le Premier ministre a toujours intérêt à ce que les lois - qu'il a voulu-aboutissent le plus rapidement possible.

? Le rôle de la CMP

- elle n'examine que les dispositions sur lesquelles porte le désaccord
 - elle essaye de proposer un texte de compromis ; si c'est le cas il faut que les deux assemblées l'entérinent.
- Le vote se fait globalement.

≪ L'exception : le « dernier mot » à l'Assemblée Nationale

Art 45.4 « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun ou si ce texte n'est pas adopté dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut, après une nouvelle lecture par l'Assemblée Nationale et par le Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de statuer définitivement. En ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat ».

Le « dernier mot » revient à l'Assemblée Nationale si certaines conditions sont réunies, mais avoir le dernier mot ne signifie pas pour autant avoir tous les pouvoirs.

? Les conditions dans lesquelles le “dernier mot” est donné à l'Assemblée Nationale

- le désaccord subsiste malgré l'intervention de la CMP
 - soit parce que la CMP n'est pas parvenue à rédiger un texte de compromis

- soit parce que le texte de la CMP n'a pas été entériné par les deux assemblées.
 - le Gouvernement intervient
 - il décide de donner le « dernier mot » à l'Assemblée Nationale : c'est une faculté et non une obligation.
 - une dernière lecture doit alors avoir lieu dans chaque assemblée : en quelque sorte c'est une « lecture de la dernière chance ».
- Lors de cette lecture le Gouvernement et les parlementaires ne peuvent déposer des amendements qu'à condition qu'ils soient « en relation directe avec une disposition du texte en discussion » ou « dictés par la nécessité d'assurer une coordination avec d'autres textes » Cf. **Conseil Constitutionnel Décision N° 98- DC ; 25 juin 1998**

? Les pouvoirs de l'Assemblée Nationale

Bien qu'ayant le « dernier mot », l'Assemblée Nationale ne peut pas pour autant adopter n'importe quel texte. Deux possibilités s'offrent à elle :

- elle se prononce sur le texte adopté en CMP
- elle se prononce sur le dernier texte qu'elle a adopté en retenant éventuellement un ou plusieurs amendements du Sénat.

Le passage d'un bicamérisme égalitaire à un bicamérisme inégalitaire ne dépend donc que de la volonté du Gouvernement.

Cependant, il n'est possible qu'en matière législative ordinaire.

S'agissant des **lois constitutionnelles** l'éviction du Sénat est impossible.

Enfin en matière de **loi organique** la situation est plus complexe.

- les lois organiques relatives au Sénat sont adoptées avec l'accord du Sénat
- depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 (art 88-3 C) les lois organiques déterminant les conditions d'éligibilité des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales sont adoptées avec l'accord du Sénat.
- pour toutes les autres lois organiques l'accord du Sénat n'est pas nécessaire mais si l'Assemblée Nationale se prononce seule il faut que ce soit à la majorité absolue des membres de l'assemblée. (art 46.3)

3° La limitation du pouvoir d'adoption de l'Assemblée Nationale : l'« adoption sans vote » (art 49.3)

« Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

Le mécanisme mis en place par l'article 49.3 a été souvent utilisé sous la V^e.

Le mécanisme de l'article 49.3

L'article 49.3 met en place une procédure « d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte ». Ce mécanisme permet de considérer comme adopté par l'Assemblée Nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte.

?La description du mécanisme

- le Conseil des ministres délibère
- le Premier ministre peut alors recourir à la procédure
 - il décide
 - de l'opportunité : il n'est pas obligé d'y recourir
 - du moment : en début d'examen comme à la fin après une longue discussion.
 - il annonce sa décision personnellement à l'Assemblée Nationale
- un délai de 24 heures commence alors à courir
 - pendant ce délai l'Assemblée Nationale est déssaisie, elle ne peut plus examiner le texte, elle ne peut plus se prononcer sur le texte.
 - au terme de ce délai le texte sera automatiquement considéré comme adopté.
- l'Assemblée Nationale peut s'opposer au texte. Pour cela :
 - une motion de censure doit être déposée pendant le délai de 24 heures
 - la motion de censure doit être adoptée. Si c'est le cas, non seulement le Gouvernement est renversé, mais le texte n'est pas considéré comme adopté.

?La portée du mécanisme

L'article 49.3 a été surnommé la Grosse Bertha, c'est dire qu'il s'agit de l'artillerie lourde gouvernementale. S'il en est ainsi c'est parce qu'une double escalade est mise en œuvre.

- une escalade dans l'objet du débat
 - On passe d'un débat sur un texte de loi à un débat sur le Gouvernement. Le texte est-il aussi important que le maintien du Gouvernement ? En d'autres termes pour s'opposer au texte il faut renverser le Gouvernement.
 - Par rapport à l'article 44.3 (vote bloqué), l'escalade qui est ici réalisée va bien plus loin puisqu'il ne s'agit plus du débat : la loi ou rien mais la loi ou le Gouvernement.
- une escalade dans la procédure du vote
 - L'article 49.3 permet de passer du vote d'un texte de loi qui *se fait à la majorité des suffrages exprimés à un vote sur une motion de censure qui n'est acquise qu'à la majorité absolue* des membres composant l'assemblée.
 - De plus, c'est à ceux qui s'opposent au texte de loi qu'il revient de prendre l'initiative en déposant la motion de censure.

≈ L'application de l'article 49.3

L'article 49.3 a été utilisé 82 fois et toujours avec succès pour le Gouvernement. C'est dire son efficacité. En réalité, cette procédure a été utilisée dans trois types de situations assez différentes.

?L'utilisation de l'article 49.3 contre la majorité

C'est l'utilisation classique qui prévaudra pendant les six premières législatures.

- Soit il s'agit pour le Gouvernement de faire passer un texte auquel il tient absolument mais qui ne convient pas à une partie de sa majorité comme ce fut le cas en 1962 pour le Gouvernement Pompidou qui voulait mettre en place la force de frappe.
- Soit il s'agit pour le Gouvernement de faire face à une majorité qui se délite comme ce fut le cas en 1979 pour le Gouvernement Barre qui n'était plus franchement

soutenu par une partie de sa majorité. Il dut alors recourir assez systématiquement à cette procédure, tant que l'on parla d'utilisation en « cascade ».

?L'utilisation de l'article 49.3 contre l'opposition

A partir de la 7^e législature l'opposition va inaugurer une stratégie d'obstruction se traduisant notamment par le dépôt d'un nombre considérable d'amendement ou encore le rappel au règlement, la vérification du quorum etc.... Face à une telle attitude le Gouvernement aura recours à l'article 49.3. Cette procédure permet en effet d'interrompre le débat et de disposer d'un texte considéré comme adopté au bout de 72 heures maximum. (Les 24 heures du délai prévu par l'article 49.3 plus les 48 heures au terme desquelles la motion de censure sera rejetée.)

?L'utilisation de l'article 49.3 en cas d'absence de majorité absolue.

Pendant la 9^e législature les Gouvernements Rocard, Cresson et Bérégovoy ne disposaient que d'une majorité relative qui plus est, l'opposition était divisée. Aussi quand ces Gouvernements ne pouvaient pas faire adopter leurs lois recouraient-ils à l'article 49.3. Ils savaient en effet que le groupe communiste et la droite n'additionneraient pas leurs voix lors du vote d'une motion de censure. C'est ce qui explique la forte utilisation durant cette législature.

Application de l'article 49-3 d'après Pierre AVRIL

1 ^e législature (1959-1962) :	7
2 ^e législature (1962-1967) :	0
3 ^e législature (1967-1968) :	3
4 ^e législature (1968-1973) :	0
5 ^e législature (1973-1978) :	2
6 ^e législature (1978-1981) :	12
7 ^e législature (1981-1986) :	11
8 ^e législature (1986-1988) :	8
9 ^e législature (1988-1993) :	37
10 ^e législature (1993-1997) :	3

Section 2 La fonction de contrôle

Le contrôle du Parlement sur le Gouvernement peut s'exprimer sur deux modes selon qu'il est sanctionné ou non par la fin de l'exercice des fonctions gouvernementales.

§ 1 Le contrôle majeur.

Il se traduit par la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement. Deux voies traditionnelles existent : celle qui laisse l'initiative au Gouvernement, celle qui au contraire laisse l'initiative aux parlementaires. L'encadrement des deux voies n'est pas du même type.

A – L'ENGAGEMENT DE RESPONSABILITE : UN ENCADREMENT FAIBLE

Dans la mesure où c'est le Gouvernement qui engage sa propre responsabilité il ne tient qu'à lui de ne l'engager qu'à bon escient. Aussi, la procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement est-elle peu encadrée. L'article 49.1 ne fixe, en effet, que les conditions d'engagement, mais prévoit un vote relativement aisé.

a) Seules les conditions d'engagement sont réglementées

« Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale. »

1° Seul le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement

Le fait que seul le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement n'est pas nouveau, puisque sous la IV^e c'était déjà le cas. Cette «canalisation» de la responsabilité vers le chef du Gouvernement s'explique doublement :

- ≈ Il s'agit de renforcer la position du Premier ministre face au Gouvernement, en faire véritablement le Chef du Gouvernement
- ≈ En second lieu il s'agit d'éviter les engagements de responsabilité intempestifs qui étaient fréquents sous la III^e.

2° Mais après délibération du Conseil des ministres.

La encore on retrouve une disposition qui existait déjà sous la République précédente.

- ≈ Elle marque la volonté de souligner l'importance de la décision. N'oublions pas que le Conseil des ministres est l'instance gouvernementale la plus solennelle qui est présidée par le Président de la République.
- ≈ Mais surtout elle doit traduire la solidarité gouvernementale. C'est la vie politique du Gouvernement qui est en jeu, il est logique que ce soit le Gouvernement collégalement qui prenne la décision.

b) Mais le vote est relativement aisé

Si le Gouvernement estime qu'il est opportun d'engager sa responsabilité, alors ne fut-il pas compliquer sa tâche par un vote qui serait trop difficile d'obtenir.

- ≈ L'article 49.1 ne précise pas la majorité requise pour soutenir le Gouvernement. Par conséquent le vote se déroule comme n'importe quel autre vote, c'est à dire à la majorité des suffrages exprimés.
- ≈ Cette disposition tranche avec la situation qui prévalait sous la IV^e, où l'on exigeait la majorité des membres composant l'assemblée.

B - LA MOTION DE CENSURE : UN ENCADREMENT FORT

« L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même

session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire. » **article 49.2**

Comme la motion de censure est déposée par les parlementaires, l'article 49.2 encadre plus fortement cette deuxième procédure de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

a) Le dépôt est relativement difficile

1° Le nombre minimum de signataires pour une motion de censure

Le dépôt d'une motion de censure ne peut être réalisé que par 1/10^e au moins des membres de l'Assemblée Nationale, c'est à dire par 58 députés. Cette règle n'existait pas sous les Républiques précédentes.

En soi cette disposition n'est pas très restrictive, car si 58 députés ne peuvent pas déposer un motion il est clair qu'elle ne pourra pas être votée. Il s'agit donc d'écarter les motions qui n'ont pour objectif que de faire de l'obstruction.

2° Le nombre maximum de motion de censure par signataire

L'article 49.2 fixe un nombre maximum de motion de censure par député. Cette disposition restrictive a été modifiée en 1995.

Les conditions initiales

Jusqu'en 1995 un député ne pouvait présenter qu'une seule motion de censure par session. Ce qui avait pour effet, lorsque l'opposition était faible de réduire le nombre de motion de censure.

Les conditions actuelles.

Avec l'institution de la session unique de 9 mois le nombre maximum de motion de censure par signataire a été porté de 1 à 3.

Pendant les sessions extraordinaires 1 seule motion de censure peut être déposée
Bien sûr ces dispositions ne valent qu'en cas de motions rejetées.

b) Le vote est rendu très difficile

1° Le délai de vote

L'institution d'un délai de réflexion

Déjà sous la IV^e, un délai avait été institué entre le moment où la motion de censure est déposée et le moment où le vote a lieu. Ce délai était de 24 heures il a été porté à 48 heures sous la V^e.

L'objectif recherché

Il s'agit d'éviter les renversements de Gouvernement intempestifs. A cette fin

Le délai permet de calmer le débat

Le délai permet de réunir les groupes parlementaires afin de faire jouer la discipline de vote.

2° Les modalités du vote

La majorité requise

La motion de censure est adoptée à une majorité qualifiée : la majorité absolue des membres composant l'Assemblée Nationale, soit 289 voix

Le décompte des voix

Seules sont décomptées les voix favorables à la motion de censure, ce qui a pour effet d'assimiler les abstentionnistes et les députés favorables au Gouvernement.

Toutes ces dispositions rendent le renversement du Gouvernement très difficile. Une seule motion de censure a été adoptée durant la V^e : celle du 4 octobre 1962 qui a eu pour effet le renversement du premier Gouvernement de Georges Pompidou.

La confiance est présumée. Il revient aux députés de prendre l'initiative et de renverser le Gouvernement à des conditions qui sont relativement difficiles à réunir. Toutefois un Gouvernement qui n'aurait pas de majorité ne peut rester en place.

§ 2 Le contrôle mineur.

Il résulte de l'approfondissement de procédés classiques et du développement de procédés nouveaux.

A – L'APPROFONDISSEMENT DES PROCÉDES CLASSIQUES

a) Les questions

Art 48.2 « *Une séance par semaine au moins est réservée par priorité aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement.* »

Les questions constituent la procédure la plus ancienne, puisque les questions orales existent depuis 1875 et les questions écrites depuis 1909. A ces questions traditionnelles se sont ajoutées les questions au Gouvernement à partir de 1974.

1° Les questions traditionnelles

Les questions écrites :

?Le dépôt des questions

Il n'existe aucune limite au dépôt des questions écrites

Elles sont adressées aux ministres dans le but soit d'obtenir des éclaircissements sur des points particuliers de la législation. Elles constituent de véritables consultations juridiques.

?La réponse

Le ministre dispose d'un délai de deux mois pour y répondre.

Les questions écrites - au nombre de **13.000 à 15 000 par an** - sont publiées chaque semaine, ainsi que les réponses des ministres, au Journal Officiel.

Les questions orales

?Formes

- questions orales simples
 - la question est exposée sommairement par son auteur
 - le ministre répond ou fait lire la réponse par un de ses collègues
 - l'auteur de la question peut reprendre la parole pendant 5 minutes
 - le ministre a le dernier mot

C'est le mardi matin que ces questions sont posées à l'Assemblée Nationale comme au Sénat

- questions orales avec débat

- la question est exposée sommairement par son auteur qui dispose de 10 à 20 minutes.
- le ministre répond
- un débat peut alors s'amorcer. L'auteur de la question a priorité pour intervenir. En aucune manière ce débat ne peut se terminer par une mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

Ces questions tendent à disparaître aussi bien à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat.

? Limites

- l'emprise de la majorité

C'est la Conférence des présidents qui inscrit les questions à l'ordre du jour. Au début de la V^e le filtrage de la majorité était fort, aujourd'hui le nombre de questions est réparti à la proportionnelle entre les groupes

- le décalage

Entre le moment où la question est posée et le moment où la réponse est donnée un laps de temps important peut s'écouler. Ce qui peut amoindrir considérablement l'efficacité de la question. Aujourd'hui ce décalage n'est plus que d'une semaine

. Questions au Gouvernement	64 séances	762 questions
. Questions orales sans débat	11 séances	254 questions
. Questions écrites	12.967 questions	10.318 réponses

Session 1999-2000 source : Assemblée nationale

. Questions au Gouvernement	56 séances	678 questions
. Questions orales sans débat	12 séances	295 questions
. Questions orales avec débat	2 séances	11 questions
. Questions écrites	11 568 questions	9 827 réponses

Session 2000-2001 source : Assemblée nationale

2° *Le renouvellement du procédé : les questions au Gouvernement*

≪ Organisation

? Historique.

- Les questions au Gouvernement sont apparues en 1969 sous l'appellation de questions d'actualité. Elles étaient relativement contrôlées puisqu'elles devaient être déposées 2 heures avant la séance et ensuite inscrites à l'ordre du jour.

- Les questions au Gouvernement en tant que telles ont été voulues et annoncées par Giscard d'Estaing dans son message du 30 mai 1974. Elles ont été introduites au Sénat plus tardivement : en 1982.

? Technique.

- Deux séances par semaine sont prévues à l'Assemblée Nationale depuis la révision de 1995: le mardi et le mercredi de 15 h à 16 h
- Au Sénat, deux séances d'une heure par mois sont organisées.

≪ Efficacité

? Eléments favorables

- leur caractère spontané.
- la justice

Chaque groupe dispose d'un temps global calculé proportionnellement à son importance, comprenant la durée de la question et celle de la réponse. Un ordre d'alternance est fixé entre les groupes, de façon à ce qu'ils occupent à tour de rôle un rang différent dans le déroulement de la séance.

Les questions de chaque groupe sont appelées dans l'ordre fixé par celui-ci, jusqu'à épuisement de son temps global.

- la retransmission télévisée en direct sur France 3

?Eléments défavorables

La retransmission en direct est en même temps un élément défavorable.

- Car le danger de démagogie est important.
- Le danger d'antiparlementarisme l'est également puisque malheureusement les parlementaires se donnent souvent négativement en spectacle.

b) Les commissions d'enquête

Elles ne sont pas prévues par la Constitution, mais par l'ordonnance portant loi organique du 17 novembre 1958 ainsi que par les règlements des assemblées.

Une première réforme importante est venue accroître les pouvoirs des commissions en 1991 (*Loi du 20 juillet 1991* tendant à modifier l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958), enfin plus récemment la *Loi du 14 juin 1996* a supprimé la distinction entre les commissions d'enquête et les commissions de contrôle.

1° Organisation

≡Création

La création des commissions d'enquête doit répondre à des conditions de forme et de fond :

?Conditions de forme

- Une proposition de résolution formulée par des parlementaires doit être déposée
- Elle est examinée par la commission permanente compétente sur le fond.
- C'est l'assemblée qui se prononce en définitive en séance publique

?Conditions de fond

- exprimées positivement

« Les commissions d'enquête sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées. » art I Ordonnance de 1958

- mais aussi négativement

« Il ne peut être créé de commission d'enquête sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires et aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Si une commission a déjà été créée, sa mission prend fin dès l'ouverture d'une information judiciaire relative aux faits sur lesquels elle est chargée d'enquêter. » Idem

3 Commissions d'enquête ont été créées durant la session 1999-2000:

- Sécurité alimentaire (créée le 7 octobre 1999)
- Sécurité maritime (créée le 20 janvier 2000)
- Prisons (créée le 3 février 2000)

2 Commissions d'enquête ont été créées durant la session 2000-2001 :

- Farines animales (créée le 13 décembre 2000)
(Rapport déposé le mercredi 13 juin 2001 et distribué le mercredi 20 juin 2001)
- Causes des inondations (créée le 17 mai 2001)

⚡ Composition

- ? Les commissions d'enquête comprennent au maximum 30 membres à l'Assemblée Nationale et 21 membres au Sénat, désignés proportionnellement aux groupes politiques .
- ? Chaque commission d'enquête élit son Bureau qui comprend obligatoirement un président, 2 vice-présidents et 2 secrétaires et un rapporteur.

2° Fonctionnement

⚡ La période d'investigation

La commission d'enquête doit rendre son rapport dans les 6 mois qui suivent sa création

⚡ Les pouvoirs d'investigation

- ? La recherche des informations

- par l'audition des personnes

- l'obligation de comparaître devant la commission

« Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force est tenue de déférer à la convocation publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. » Ord. Art. I

- une obligation sanctionnée

« Toute personne dont une commission d'enquête a jugé l'audition utile est tenue de déférer à la convocation qui lui est délivrée, si besoin est, par un huissier ou un agent de la force publique, à la requête du président de la commission. A l'exception des mineurs de seize ans, elle est entendue sous serment. Elle est, en outre, tenue de déposer, sous réserve des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du code pénal ». Ord. Art. II

« La personne qui ne comparaît pas ou refuse de déposer ou de prêter serment devant une commission d'enquête est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 50 000 F ». Ord. Art. III

- la sincérité de la déposition

« En cas de faux témoignage ou de subornation de témoin, les dispositions des articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal sont respectivement applicables. »

« Les poursuites prévues au présent article sont exercées à la requête du président de la commission ou, lorsque le rapport de la commission a été publié, à la requête du Bureau de l'assemblée intéressée. » Ord. Art. III

- par la communication des pièces
- l'obligation de communication

« Les rapporteurs des commissions d'enquête exercent leur mission sur pièces et sur place. Tous les renseignements de nature à faciliter cette mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tous documents de service, à l'exception de ceux revêtant un caractère secret et concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs ». Ord. Art. III

- une obligation sanctionnée

« Le refus de communiquer les documents visés au deuxième alinéa du II est passible d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 50'000'F. » Ord. Art. III

La publication des informations

- par le caractère public des auditions

«Les auditions auxquelles procèdent les commissions d'enquête sont publiques. Les commissions organisent cette publicité par les moyens de leur choix. Toutefois, elles peuvent décider l'application du secret; dans ce cas, les dispositions du dernier alinéa du présent article sont applicables » Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 Art.IV.

- par la publication du Rapport

En principe le Rapport est public, mais ,

« L'assemblée intéressée peut décider, par un vote spécial, et après s'être constituée en comité secret, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport d'une commission d'enquête.»

Ord. Art.IV

B – LE DEVELOPPEMENT DE PROCEDES NOUVEAUX

a) Au sein des commissions permanentes

1° Les missions d'information

Elles peuvent être constituées à l'Assemblée Nationale comme au Sénat. Elles doivent permettre aux commissions permanentes d'accroître leur information. Ces missions peuvent être communes à plusieurs commissions. Leurs travaux débouchent sur un rapport d'information.

Pendant la dernière législature, 1993-1997, 96 rapports d'information ont été publiés dont 13 résultant de missions d'information communes (aménagement du temps de travail, formation professionnelle, aménagement du territoire, application des lois, moyens d'information des Parlements étrangers, Sécurité sociale, révision constitutionnelle, service national, encéphalopathie spongiforme bovine, Corse, système bancaire français, presse écrite, industrie automobile).

Lors de la législature actuelle, une mission d'information sur le Rwanda a été constituée et a rendu un rapport.

2° Les auditions

Les commissions permanentes peuvent convoquer des ministres ou de hauts fonctionnaires en vue de les auditionner.

b) Les résolutions

L'article 88-4 de la Constitution permet aux assemblées parlementaires de voter des résolutions sur «les propositions d'actes communautaires comportant des dispositions de nature législative.»

Le Gouvernement transmet donc au Parlement ces textes qui sont examinés par la Délégation pour l'Union européenne qui peut rédiger une proposition de résolution qui sera examinée par la commission permanente compétente au fond.

La résolution adoptée par une commission permanente peut devenir définitive, sauf si, dans les huit jours suivant la distribution de son rapport, une demande d'inscription à l'ordre du jour de la séance publique est présentée par le Gouvernement, le Président d'un groupe, d'une commission ou de la Délégation.