

## CHAPITRE 2 : LA 5ème REPUBLIQUE

Historiquement, deux séries de causes expliquent la nécessité dans laquelle se trouve la France, en 1958, d'adopter une nouvelle constitution, c'est-à-dire d'instituer une nouvelle République, en rupture avec celle proclamée en 1946.

La cause immédiate est la crise algérienne, à laquelle les institutions de la 4<sup>ème</sup> République n'arrivent pas à faire face. En mai 1958, à la suite de la démission du gouvernement Pflimlin, le président de la République, René Coty, propose la présidence du conseil à Charles de Gaulle, qui l'accepte sous réserve que la France soit dotée d'une nouvelle constitution. Le général de Gaulle fait alors élaborer un avant-projet conforme aux principes posés par la loi constitutionnelle du 3 Juin 1958. Après les avis du Conseil d'État et du Comité consultatif constitutionnel, le gouvernement adopte le projet et le soumet à référendum le 28 septembre 1958 : il remporte 80% de "oui". La Constitution est promulguée le 4 octobre 1958. Charles de Gaulle, président du Conseil, est élu Président de la République le 21 décembre 1958 et entre en fonctions le 8 janvier 1959.

Structurellement, la IV<sup>ème</sup> République a été condamnée par la prise de conscience de son inadaptation. Le rôle des partis y est trop important et leur nombre très élevé<sup>1</sup>. En l'absence de règle d'incompatibilité entre les différentes fonctions, l'appartenance à un parti prime sur celle de membre du gouvernement. De ce fait, les accords entre partis sont souvent dénoncés et les gouvernements perdent alors la confiance. Sachant la précarité des gouvernements, on trouve de moins en moins de candidats pour en former. Il en découle une instabilité gouvernementale endémique. Le pouvoir exécutif s'exerce finalement par soubresauts, au gré des crises (en 12 ans, 256 jours sans gouvernement, dont 38 jours consécutifs en 1953). L'instabilité ministérielle est renforcée par l'inexistence d'arme défensive de l'exécutif sur le législatif, le mécanisme constitutionnel de la dissolution étant historiquement (précédent de 1877) et techniquement (difficulté à réunir les conditions de sa mise en œuvre) neutralisé. Finalement, le Parlement paraît tout puissant mais il est incapable d'exercer réellement le pouvoir du fait de ses divisions.

Juridiquement, le texte de la constitution de 1958 est élaboré conformément à cinq principes fixés par la loi du 3 juin 1958 : le suffrage universel est source de tout pouvoir, les pouvoirs exécutif et législatif doivent être séparés (incompatibilité entre les fonctions gouvernementale et parlementaire), le gouvernement doit être responsable devant le Parlement, l'autorité judiciaire doit rester indépendante, les rapports entre la France et les pays d'outre-mer doivent être organisés.

Cette loi reprend les grandes lignes du fameux discours de Bayeux, prononcé le 12 Juin 1946 par le général de Gaulle, qui tirait les enseignements des insuffisances de la 3<sup>ème</sup> République. De Gaulle décrit un exécutif fort jouant un rôle d'arbitre (« garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités »), doté à ce titre de pouvoirs propres (il nomme le 1er ministre et dispose du droit de dissolution), indépendant des partis politiques (donc élu par un corps électoral large).

Enfin, il s'inspire de Carré de Malberg (*Contribution à la Théorie générale de l'État*, 1921), qui préconise de redonner la parole au peuple souverain, ce qui passe par le recours au référendum.

---

<sup>1</sup> Conséquence de la représentation proportionnelle, mode de scrutin adopté à compter de 1946.

L'avant-projet de constitution, rédigé par le gouvernement<sup>2</sup> dans le cadre posé par la loi du 3 juin 1958 met l'accent sur la rationalisation du régime parlementaire, afin de résoudre l'instabilité gouvernementale des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> Républiques. Un comité d'experts, composé de juristes et piloté par le garde des Sceaux, prépare les projets sur lesquels les équipes de Matignon délibèrent (dans le bureau du général de Gaulle : les quatre ministres d'État et deux juristes représentant le chef du Gouvernement, René Cassin et Raymond Janot).

L'économie de ce texte est donc celle d'un exécutif fort, d'un parlement bicaméral, l'indépendance de l'autorité judiciaire étant garantie.

## **Section 1 : LE POUVOIR EXECUTIF**

L'exécutif est composé d'un Président de la République élu au suffrage universel et d'un gouvernement, nommé par le Président et responsable devant le Parlement.

### **§ 1 : Le Président de la République**

Dès l'origine, c'est l'élément stable de la vie politique, la « *clef de voûte* » des institutions. Il se situe au-dessus des partis politiques et doit assurer en toute circonstance la permanence de l'État.

#### **A. L'élection du Président de la République**

##### **1/ Une élection au suffrage universel direct depuis 1962**

Pour être candidat, il faut être de nationalité française, électeur, âgé de 23 ans, ne pas avoir été frappé d'inéligibilité et avoir satisfait aux obligations imposées par le code du service national. Pour éviter les candidatures peu sérieuses, il faut être parrainé, c'est-à-dire présenté par au moins 500 élus (maires, conseillers généraux et régionaux, conseillers métropolitains depuis la loi organique du 25 avril 2016 et parlementaires) originaires de 30 départements différents, sans que plus d'un dixième ne provienne du même. Cette dernière règle vise à garantir la notoriété nationale du candidat.

##### **➤ Les dispositions destinées à renforcer la sincérité du scrutin**

Une partie d'entre elles a été introduite par la loi organique du 5 avril 2006 (anticipation du recueil des parrainages d'une dizaine de jours ; transfert à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) de l'examen des comptes de campagne des candidats ; vote ouvert le samedi pour la Polynésie française, les collectivités françaises d'Amérique, les ambassades et consulats situés sur le continent américain, pour que ces électeurs votent avant de connaître les résultats de la Métropole, etc.).

Tirant les leçons des scrutins passés, la loi organique du 25 avril 2016 « *de modernisation des règles applicables à l'élection présidentielle* » affirme une plus grande transparence du processus : le Conseil constitutionnel rend publics au fur et à mesure de la réception des parrainages, et au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des élus qui ont parrainé un candidat. La liste des

<sup>2</sup> 23 ministres dont 15 parlementaires et 7 hauts fonctionnaires, représentant les principales forces politiques de l'Assemblée, à l'exception du Parti communiste (4 ministres d'État : Guy Mollet (SFIO), Pierre Pflimlin (MRP), Louis Jacquinot (Indépendant), Félix Houphouët-Boigny (RDA, apparenté à l'UDSR, Antoine Pinay aux Finances, Michel Debré

candidats et les noms et qualités de l'ensemble des élus parrainant le candidat sont publiés au Journal officiel. Le Conseil reçoit en outre les déclarations de situation patrimoniale de tous les candidats, qui sont désormais toutes publiées (et non pas seulement celle du candidat élu).

La loi organique du 29 mars 2021 « portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République » poursuit le mouvement d'alignement du droit de cette élection à celui des autres élections, avec des mesures de modernisation des modalités de la campagne et destinées à favoriser la participation électorale de tous les citoyens. Ainsi, par exemple, les candidats doivent-ils désormais veiller à l'accessibilité de leurs moyens de propagande électorale aux personnes en situation de handicap, les modalités du vote par correspondance des personnes détenues, placées en détention provisoire ou exécutant une peine n'entraînant pas une incapacité électorale sont fixées, un téléservice doit être mis en place par les candidats pour l'édition des reçus pour don et les comptes de campagne devront être transmis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par voie dématérialisée, au moyen de ce téléservice.

#### ➤ L'élection a lieu au scrutin majoritaire à 2 tours

Pour être élu au premier tour, un candidat doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimés. Une telle situation ne s'est jamais produite.

Le second tour se déroule le second dimanche suivant le premier tour, entre les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. Le mode de scrutin assure donc au président une élection à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Les résultats des élections sont proclamés par le Conseil constitutionnel auquel est également confié le contentieux des élections.

La dernière élection présidentielle a eu lieu en 2017 (1er tour le 23 avril et second tour le 7 mai 2017) et a vu l'élection d'Emmanuel Macron pour un mandat de cinq ans. La prochaine élection se déroulera les 10 et 24 avril 2022.

## 2/ Le quinquennat depuis la réforme de 2000

La réforme conduisant à une réduction de 7 ans à 5 ans du mandat présidentiel avait été interrompue par le décès du Président Pompidou en 1974 et il a fallu attendre le 2 octobre 2000 pour qu'elle soit à nouveau mise en œuvre et menée à bien. Mandats présidentiel et parlementaire (Assemblée nationale) ont désormais la même durée. Sans aucune autre disposition modifiant les rapports entre les pouvoirs, le risque de divergence entre majorité présidentielle et parlementaire est ainsi limité. Dans le même temps, on a assisté à l'inversion du calendrier électoral en 2002 (présidentielle et législatives), afin de le faire correspondre à l'esprit des institutions qui donnent le rôle prééminent au Président, et on a enregistré le glissement de la vie politique vers le bipartisme. Dans ces conditions, le présidentialisme du régime est renforcé bien qu'ait été instaurée la limitation à deux consécutifs du nombre de mandats que peut briguer un président (réforme du 23 juillet 2008).

En cas d'empêchement provisoire du Président, l'intérim est exercé par le Président du Sénat. En cas d'interruption définitive du mandat avant son terme (par le décès du président en exercice<sup>3</sup> en 1969 ou par sa démission<sup>4</sup> en 1974), une élection est organisée dans un délai de 20 jours au moins et 35 jours au plus après constatation de la vacance.

---

<sup>3</sup> Georges Pompidou

<sup>4</sup> Charles de Gaulle

### **3/ L'élection présidentielle**

L'ambition qui avait été affichée par la loi organique du 25 avril 2016, que l'élection se déroule « *dans un environnement juridique modernisé et incontestable* », n'a pour autant, pas été jusqu'à institutionnaliser la pratique des primaires. C'est donc affaire de choix pour chaque parti politique, de désigner ou non son candidat en passant par des primaires internes.

#### ➤ **2022 : Primaires ou pas primaires ?**

Le principe en France reste donc de laisser libre de se présenter quiconque le souhaite, sous réserve de remplir les obligations ci-dessus rappelées. En pratique et traditionnellement, c'était les états-majors des partis politiques qui désignaient les candidats qu'ils investissaient, soit qu'il s'agisse de leur leader, soit qu'il s'agisse de la personnalité qu'ils tenaient pour la plus apte à les représenter. Cette pratique a semblé ne plus correspondre aux souhaits des citoyens qui entendraient désormais jouer un rôle dans le choix du candidat depuis 2012 (parti socialiste et Verts) et en 2017 (parti socialiste, Verts, partis de la droite et du centre).

Pour autant, force est de constater que le candidat élu en 2017 ne s'était pas soumis à l'exercice des primaires, ce qui était d'autant plus explicable que le parti qui l'a porté est né seulement quelques mois avant l'élection. A l'inverse, il faut signaler les mauvaises performances des candidats sortis des primaires<sup>5</sup>, tout se passant comme si le débat électoral avait déjà été vidé de sa substance par cette consultation préalable à l'élection et autorisant à s'interroger sur la pertinence de consulter les citoyens en cette matière, alors même que le contexte tend à mettre en avant de plus en plus la participation citoyenne.

Il se dessine pour l'élection de 2022 une grande variété de situations : primaires écologistes en septembre 2021 ; division entre les pro et les anti primaires à droite, et sondage organisé sur ce point par les Républicains auprès des sympathisants de droite, l'un des candidats déclarés ayant indiqué qu'en toute hypothèse, il n'y participerait pas ; confirmation de l'intention de l'organiser à gauche, sans qu'il soit possible de dire qui y participera.

#### ➤ **Règles applicables à la campagne électorale**

La campagne électorale est partagée en deux temps : la campagne officielle, qui dure 14 jours pour chaque tour du scrutin et la campagne pré-officielle, qui s'étend de la date de publication au Journal officiel de la liste des candidats à la veille de l'ouverture de la campagne officielle.

La loi organique du 25 avril 2016 a substantiellement modifié les principes s'appliquant à la campagne électorale audiovisuelle durant cette période de campagne pré-officielle : le principe d'égalité des temps de parole a en effet été remplacé par un principe d'équité, en fonction de la représentativité des candidats et de la contribution de chacun à l'animation du débat électoral. Pour l'application de cette disposition, la représentativité des candidats est désormais appréciée en fonction des résultats obtenus aux précédentes élections et des indications de sondages d'opinion. Le principe d'égalité est conservé pendant la campagne officielle.

---

<sup>5</sup> Les candidats des deux partis structurant la vie politique française depuis des décennies, désignés lors de primaires ouvertes, avaient été éliminés, avec des scores sans appel. Voir notamment la contre-performance du candidat sorti vainqueur de la primaire socialiste (Benoit Hamon : 6.36 %), dont l'électorat naturel s'est porté sur d'autres candidats hors processus primaires et notamment sur le candidat de la France Insoumise.

Enfin, le candidat est soumis à l'obligation de retracer dans un compte de campagne toute dépense faite en vue de l'élection, par lui-même ou pour son compte (article L 52-4 du code électoral).

## B. Les pouvoirs du Président

### 1/ Les pouvoirs propres

L'une des innovations de cette constitution réside dans l'article 19 qui dispense certains actes du Président du contreseing.

#### ➤ à l'égard du Gouvernement

Article 8, alinéa 1 : "*Le Président de la République nomme le 1er Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.*"

La nomination du 1<sup>er</sup> ministre procède du Président seul. Si la majorité présidentielle et la majorité parlementaire ne coïncident pas, la marge de liberté présidentielle est faible, le Président étant obligé de tenir compte du fait majoritaire. En général, le 1<sup>er</sup> ministre est alors le chef de file de la majorité politique (Lionel Jospin en 1997, Jean-Marc Ayrault en 2012). En revanche, la marge est réelle en dehors de ce cas (Jean-Pierre Raffarin en 2002, Édouard Philippe en 2017, Jean Castex en 2020).

Le Président de la République ne détient pas, d'après la constitution, le pouvoir de révoquer le 1<sup>er</sup> Ministre. Cependant, dès lors que la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident, la pratique montre qu'il le fait et qu'il est impossible au 1<sup>er</sup> Ministre de résister, car il ne peut s'appuyer sur le Parlement (Jean-Pierre Raffarin en 2005). Le seul cas de démission volontaire d'un 1<sup>er</sup> Ministre est celui de Jacques Chirac en 1976.

En période de cohabitation, le Président ne dispose daucun moyen de révoquer le 1er Ministre sans provoquer un conflit avec l'Assemblée nationale.

#### ➤ à l'égard du Conseil constitutionnel

Le Président nomme 3 des 9 membres du Conseil constitutionnel, sauf veto des commissions parlementaires mises en place par la réforme constitutionnelle de 2008<sup>6</sup>. Parmi ces membres, il désigne le Président (Laurent Fabius depuis février 2016), qui a voix prépondérante si cela est nécessaire.

#### ➤ à l'égard du Parlement

- **Le droit de message** (article 18) est le moyen de communication traditionnel du Président avec les chambres. Dans la tradition liée à la séparation des pouvoirs, le chef de l'État ne pouvait se rendre au Parlement. Ses messages, dont le contenu est à sa discrétion, étaient donc lus par le Président de l'assemblée. La réforme de 2008 lui donne la possibilité de prendre la parole devant le congrès réuni à cet effet à Versailles<sup>7</sup>, la déclaration du Président de la République ayant été suivie d'un débat (mais non d'un vote, en raison de l'irresponsabilité politique du Président - article 68).

<sup>6</sup> Conformément à l'article 13 de la constitution dans sa rédaction actuelle.

<sup>7</sup> Mis en œuvre en 2009 par Nicolas Sarkozy sur sa politique économique et sociale, en novembre 2015 par François Hollande après les attentats de Paris, enfin par Emmanuel Macron en juillet 2017 sur ses orientations politiques et en juillet 2018 pour un discours de politique générale

Cette procédure avant la réforme de 2008 avait été utilisée 19 fois. La réforme, qui tire les conséquences du rôle de chef de la majorité du président et marque la fonction de contrôle de l'exécutif par le législatif, devait en entraîner une utilisation plus fréquente.

- **Le droit de dissolution** (article 12). Par la dissolution, le chef de l'État met fin au mandat de l'Assemblée nationale et provoque de nouvelles élections. La dissolution peut être prononcée à tout moment. Seule limitation : une nouvelle dissolution ne peut avoir lieu dans l'année qui suit une dissolution. Les conditions de forme sont très simples : consultation du 1<sup>er</sup> ministre et des Présidents des assemblées. Les élections ont lieu dans un délai de 20 à 40 jours après la dissolution.

Les Présidents ont fait un usage modéré de la dissolution. En 55 ans, seules 5 assemblées ne sont pas allées au terme de leur mandat :

- - en cas de crise nécessitant l'arbitrage du peuple (en 1962, comme sanction du vote d'une motion de censure contre le Gouvernement Pompidou ; en 1968 à la suite des évènements de mai),
- pour harmoniser majorités parlementaire et présidentielle au lendemain des élections présidentielles (en 1981 et 1988 à l'initiative du Président Mitterrand nouvellement élu),
- pour anticiper une échéance électorale. Cet usage, classique dans la tradition britannique reste exceptionnel en France où le seul précédent, opéré par le Président Chirac en 1997, s'est soldé par un échec, les élections législatives amenant une majorité socialiste à l'Assemblée et contraignant le Président à une cohabitation de cinq ans.

#### ➤ à l'égard du peuple

- **Le recours au référendum législatif** (article 11). Dans la rédaction initiale, l'initiative de soumettre un projet de loi à référendum appartient au 1<sup>er</sup> ministre pendant la durée des sessions parlementaires et conjointement aux deux assemblées. Dans les faits, si le 1<sup>er</sup> ministre prend juridiquement l'initiative du référendum, l'impulsion vient du Président.

La révision constitutionnelle de 1995 réintègre le Parlement dans la procédure afin de le restaurer dans son rôle : lorsque le référendum est organisé à l'initiative du 1<sup>er</sup> ministre, une déclaration suivie d'un débat intervient devant chaque assemblée.

Depuis la réforme de juillet 2008, le référendum peut porter sur une proposition de loi, à l'initiative d'1/5<sup>e</sup> des membres du Parlement<sup>8</sup>, soutenu par 1/10<sup>e</sup> des électeurs régulièrement inscrits sur les listes électorales (soit environ 4,5 millions de personnes)<sup>9</sup>. C'est le référendum d'initiative partagée<sup>10</sup>.

Ce renforcement du Parlement et de la démocratie directe est cependant strictement encadré afin

<sup>8</sup> Dans le projet de loi constitutionnelle présentée le 28 août 2019 en conseil des ministres, dont l'examen n'est pas reprogrammé à ce jour, le seuil était abaissé à un dixième des parlementaires

<sup>9</sup> Dans le projet de loi constitutionnelle présentée le 28 août 2019 en conseil des ministres, ministres, dont l'examen n'est pas reprogrammé à ce jour, ce seuil n'était plus exprimé par référence à un pourcentage des citoyens inscrits sur les listes électorales (10%), mais par un nombre minimum requis : au moins un million, soit quatre fois moins.

<sup>10</sup> « Un référendum portant sur un objet mentionné au premier alinéa peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales. Cette initiative prend la forme d'une proposition de loi et ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an. »

d'éviter toute tentation démagogique. Ainsi :

- la proposition de loi ne peut tendre à l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an,
- le Conseil constitutionnel est chargé de veiller au respect des conditions de forme et de fond,
- enfin, le Président ne peut soumettre la proposition de loi à référendum que si le texte n'a pas été examiné par les assemblées dans les délais fixés par la loi organique.

Le référendum législatif ne peut porter que sur trois objets<sup>11</sup> :

- "l'*organisation des pouvoirs publics*" (utilisé au mépris de l'article 89 par le Général de Gaulle en 1962 et en 1969 pour réviser la constitution),

les « réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementales de la Nation et aux services publics qui y concourent » (extensions du champ du référendum en 1995 et 2008, et, dès l'origine, tout projet ou proposition 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").

Depuis 1958, huit référendums ont été organisés :

- Deux pour l'Algérie (principe de l'autodétermination en 1961 et approbation des accords d'Évian, qui consacraient l'indépendance de l'Algérie en 1962),
- Deux révisant la constitution sans utilisation de la procédure spécifique de l'article 89 (en 1962, élection du Président de la République au suffrage universel direct et en 1969, réforme du Sénat et des régions),
- Trois référendums sur l'approbation d'accords internationaux (en 1973, élargissement de la CEE ; en 1992, traité de l'Union européenne ; en mai 2005, sur la Constitution européenne). Pour la première fois en 2005, en application de l'article 11, 2ème alinéa de la Constitution, ce référendum a fait l'objet d'une déclaration gouvernementale suivie d'un débat à l'Assemblée nationale et le lendemain au Sénat. C'est également la première fois qu'un référendum sur la ratification d'un traité a abouti à un non (54,7%),
- Un référendum en 1988 sur la Nouvelle Calédonie.

Enfin, le nouveau dispositif du référendum d'initiative partagé a été actionné pour la première fois depuis son institution par 248 parlementaires opposés à la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP), le Conseil constitutionnel<sup>12</sup> ayant jugé que les trois conditions constitutionnelles et organiques<sup>13</sup> d'ouverture de la phase de recueil des soutiens à la proposition de loi visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aérodromes de Paris étaient réunies. Cette initiative avait été prise pour contrer le projet de loi relative à la croissance et à la transformation des entreprises, en

---

<sup>11</sup>Dans le projet de loi constitutionnelle présenté le 28 août 2019 en conseil des ministres dont l'examen n'est pas reprogrammé à ce jour, le champ était élargi à l'organisation des pouvoirs publics territoriaux et aux questions de société, au titre de la participation citoyenne qui a fait son entrée dans le projet à la suite de la crise des Gilets jaunes.

<sup>12</sup> CC, 9 mai 2019, n°2019-1 RIP

<sup>13</sup> 248 parlementaires forment bien au moins 1/5ème des membres du Parlement à la date d'enregistrement de la saisine (577 députés et 348 sénateurs = 925 parlementaires, dont le cinquième est égal à 185) ; la proposition de loi porte sur la politique économique de la nation et les services publics qui y concourent, répondant bien à l'un des objets cités à l'article 11, 1er alinéa de la constitution ; enfin, l'aménagement, l'exploitation et le développement de Paris-Charles de Gaulle, Paris-Orly et Paris-Le Bourget ne constituent pas un service public national dont la nécessité découlent de principes ou de règles de valeur constitutionnelle.

ce qu'il prévoyait l'autorisation de transférer au secteur privé la majorité du capital de la société Aéroports de Paris<sup>14</sup>. Cependant, le Conseil constitutionnel a constaté, le 26 mars 2020<sup>15</sup>, soit à l'expiration du délai imparti pour recueillir les signatures, que la proposition n'a pas obtenu le soutien d'au moins un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales<sup>16</sup>.

### ➤ Pouvoirs exceptionnels de l'article 16

**Deux éléments de fond** doivent être réunis :

- une menace grave et immédiate sur les institutions de la République, l'intégrité du territoire, l'indépendance de la Nation ou l'exécution de ses engagements internationaux (ex : guerre étrangère, insurrection, guerre civile),
- une interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels.

**Les conditions de forme** sont simples : consultation du 1er ministre, des présidents des assemblées et du Conseil Constitutionnel dont l'avis est publié. A l'issue de ces consultations, dont les résultats ne lient pas le Président, il informe de sa décision la Nation par un message.

**Conséquences** : Pendant la période d'application de l'article 16, le Président prend « *toutes les mesures nécessaires pour assurer aux pouvoirs publics les moyens d'accomplir leur mission* ». Les mesures sont soumises pour avis au Conseil constitutionnel.

Les garanties ont été renforcées par la réforme de 2008 : le Conseil constitutionnel doit vérifier que les conditions de fond justifiant le recours à l'article 16 sont toujours réunies, par un avis public, rendu sur saisine du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Sénat, de 60 députés ou 60 sénateurs après 30 jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, ou rendu sur auto-saisine de plein droit après 60 jours (et plus). Bien que cet avis soit purement consultatif, il est prévisible qu'un avis défavorable inciterait le Président à renoncer à ses pouvoirs exceptionnels.

L'article 16 a été utilisé par le Général de Gaulle du 23 avril au 29 septembre 1961 à la suite du putsch des généraux en Algérie. Lors de son institution, il n'est pas contesté que toutes les conditions étaient réunies. En revanche, la durée de son application aurait pu être plus courte, car la menace était écartée environ à la mi-juillet. Et c'est la réponse à ce grief qu'apporte la réforme de 2008.

## 2/ Les pouvoirs soumis à contreseing

Il s'agit des pouvoirs classiquement reconnus à un exécutif.

### ➤ Pouvoirs à l'égard du gouvernement et de l'administration

- **Pouvoir de nomination des ministres** (art.8, al.2) : Contrairement au 1er ministre, la nomination des membres du Gouvernement fait donc l'objet d'un accord entre Président et 1er ministre. La révocation des ministres suit le même processus. Leur démission doit être acceptée par le chef de l'État.

- **Présidence du Conseil des ministres** (art.9) : Le Président préside les réunions hebdomadaires du

<sup>14</sup> À noter que, pour la première fois à l'occasion de cette saisine, le Conseil constitutionnel a vérifié la conformité à la constitution de la proposition de loi, contournant par cette anticipation sa position *ne varietur* de ne pas contrôler les textes adoptés par référendum.

<sup>15</sup> Décision n°2019-1-8, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/201918RIP.htm>

<sup>16</sup> Le soutien du dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit 4 717 396 citoyens, n'a en effet pas été obtenu

Conseil des ministres. Il les convoque et en fixe l'ordre du jour. Il mène les débats et tire les conclusions des délibérations.

**- Pouvoir de nomination aux emplois supérieurs de l'État :** L'article 13 de la Constitution confère au Président le soin de nommer aux emplois supérieurs civils et militaires. Dans certains cas, sa compétence est liée (notamment pour les membres des corps recrutés par l'intermédiaire de l'ENA, les professeurs agrégés du supérieur, etc.). Dans d'autres, elle est discrétionnaire (préfets, recteurs, généraux, etc.). La nomination des hauts fonctionnaires est proposée par le 1<sup>er</sup> ministre mais l'accord du Président est indispensable. Les autres emplois et fonctions importants « *pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation* » dont la liste est fixée par la loi organique du 23 juillet 2010 (« *relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution* ») sont pourvus après avis public de la commission permanente compétente des deux chambres, qui disposent d'un droit de veto (à la majorité des 3/5° des suffrages exprimés).

**- Responsabilité de l'armée et de la diplomatie :** Le Président est le chef des armées. Cette compétence doit se concilier avec celle détenue par le 1<sup>er</sup> ministre qui, selon l'article 21 de la constitution, est responsable de la Défense nationale. Le chef de l'État peut décider du recours à l'arme nucléaire et de l'engagement d'opérations militaires. Il s'agit notamment des importantes OPEX (opérations militaires extérieures de la France), qui peuvent se dérouler dans le cadre de l'ONU, de l'Union européenne, de forces multinationales ou dans le cadre national<sup>17</sup>. Certaines de ces opérations sont restées dans les mémoires (Kosovo en 1999, Opérations Harmattan en Libye en 2011 et Pamir en Afghanistan entre 2012 et 2014), d'autres sont actuellement en cours (Opérations Daman au Liban<sup>18</sup>, Force Barkhane au Tchad et nord-Mali<sup>19</sup> et Chammal en Irak<sup>20</sup>).

La réforme de 2008 encadre le pouvoir du Président tout en restaurant l'autorité du Parlement. Ce dernier doit désormais être informé, dans les trois jours, de toute intervention des forces françaises à l'étranger avec précision des objectifs poursuivis. Cette information donne lieu à débat, mais non à vote<sup>21</sup>. Enfin, au-delà de 4 mois, la prolongation de l'engagement militaire doit être autorisée par le Parlement<sup>22</sup>. Si le gouvernement décide d'engager une intervention armée, il doit informer le Parlement dans les trois jours. Un débat parlementaire sans vote peut être organisé.

<sup>17</sup> Voir [https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques\\_complementaires/dispositif-operationnel-francais-deploye-a-travers-le-monde](https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/dispositif-operationnel-francais-deploye-a-travers-le-monde)

<sup>18</sup> Contribution aux Forces intérimaires des NU au Liban –FINUL-, sous commandement italien

<sup>19</sup> Engagement depuis le 1er août 2014, sous commandement français, en partenariat avec le G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Niger, Tchad et Burkina-Faso), contre les groupes armés terroristes sévissant dans la bande sahelo-saharienne)

<sup>20</sup> Résolutions n°2170 et 2249 du Conseil de sécurité des NU, dont l'objectif est de combattre Daech, la France apportant son appui aérien aux frappes ciblées, son assistance militaire à partir des 3 centres (Jordanie, Emirats arabes unis et Porte-avions de Gaulle) et déployant une centaine de militaires à Bagdad au sein des Task Force (TF) Narvik et Monsabert afin de mener des actions de formation destinées à améliorer les capacités de commandement et les savoir-faire tactiques des troupes irakiennes.

<sup>21</sup> Par exemple, septembre 2015 sur l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien ou novembre 2015 pour la prolongation des frappes aériennes en Syrie

<sup>22</sup> Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition, le gouvernement a demandé à sept reprises la prolongation d'une intervention extérieure : en Afghanistan le 22 septembre 2008, en Côte d'Ivoire, Tchad, Liban, Kosovo, République Centrafricaine (cinq interventions) le 28 janvier 2009, en Libye le 12 juillet 2011, au Mali (Serval) le 22 avril 2013, en République Centrafricaine (Sangaris) le 25 février 2014, en Irak (Chammal) le 13 janvier 2015 et le 25 novembre 2015, pour la prolongation de l'engagement des forces aériennes au-dessus du territoire syrien.

Le Président est également le chef de la diplomatie.

- **Participation au pouvoir normatif** : Le Président promulgue les lois. Par la promulgation, il atteste que la loi a été régulièrement votée et donne l'ordre aux autorités publiques de l'observer et de la faire exécuter.

Il s'agit d'une compétence liée : dès que la régularité formelle de la loi est constatée, le Président ne peut refuser sa signature et doit promulguer dans un délai de 15 jours. Il a cependant la faculté de demander une seconde délibération (article 10), ce que les présidents n'ont fait qu'à titre exceptionnel<sup>23</sup>, afin de ne pas empiéter sur le pouvoir législatif.

Enfin, le Président signe les ordonnances<sup>24</sup> et les décrets délibérés en conseil des ministres.

#### ➤ Pouvoirs à l'égard du Parlement

**Le Président peut convoquer le Parlement** en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé à la demande du 1er ministre ou de la majorité des parlementaires. Il a la faculté de refuser une demande de session extraordinaire et peut également refuser l'inscription d'un point à l'ordre du jour. Depuis la révision de 1995, le Parlement étant en session ordinaire d'octobre à juin, les sessions extraordinaires sont convoquées en juillet et septembre, comme cela a été le cas cette année.

#### ➤ Pouvoirs dans le domaine judiciaire

Le Président est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 65). Depuis la réforme de 2008, il ne préside plus le Conseil supérieur de la magistrature dont, jusqu'à la révision constitutionnelle du 23 juillet 1993, tous les membres étaient nommés par lui.

Le Président de la République dispose du droit de grâce « individuel » depuis la réforme de 2008, qui dispense le condamné de l'exécution totale ou partielle de sa peine.

#### ➤ À l'égard des États étrangers

Le Président accrédite les ambassadeurs français à l'étranger de même que les ambassadeurs étrangers en France sont accrédités par lui.

La place réservée dans la constitution au Président de la République est éminente, comme en témoigne l'article 5, son « *arbitrage* » tenant plutôt du capitaine d'équipe, sauf en période de cohabitation où il apparaît comme un arbitre au sens sportif du terme. Pour autant, les pouvoirs propres du Président ne le destine pas à gouverner au quotidien. Dans l'action quotidienne, ses décisions sont pratiquement toujours soumises au contreseing des membres du Gouvernement ou ont besoin d'être relayées par l'appareil gouvernemental.

Le rôle d'animateur de la politique nationale, de coordonnateur de l'action du gouvernement, c'est en principe celui du 1<sup>er</sup> Ministre.

---

<sup>23</sup> 3 applications : 1983 pour une loi sur la mise en place d'une exposition universelle, 1985 pour une loi relative à la Nouvelle-Calédonie ; 2003 pour une loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des parlementaires européens

<sup>24</sup> Voir note annexée sur les ordonnances de l'article 38

## § 2 : Le Gouvernement

### A. La formation du gouvernement

#### 1/ La désignation des membres du gouvernement

Les ministres sont désignés par le Président sur la proposition du 1<sup>er</sup> ministre. Le 1<sup>er</sup> ministre peut proposer la révocation d'un ministre. En pratique, le Président choisit, sauf en période de cohabitation.

#### 2/ L'organisation du gouvernement

##### ➤ La structure du Gouvernement

Il appartient à chaque gouvernement de définir sa structure, le nombre de ministres qui le composent et leurs attributions, rien n'étant imposé par la constitution, sauf le rôle dévolu au Premier Ministre : il dirige l'action du gouvernement (article 21).

- **Les ministres d'Etat** : c'est un titre honorifique conféré à certains membres du gouvernement, à raison de leur personnalité ou du fait qu'ils représentent, au sein du gouvernement, une sensibilité politique particulière. Actuellement aucun ministre ne porte ce titre<sup>22</sup>.
- **Les ministres** : chargés de la gestion d'un département ministériel, ils prennent part au Conseil des ministres.
- **Les ministres délégués** : placés auprès du 1<sup>er</sup> ministre ou d'un ministre, ils exercent leurs attributions par délégation du membre du gouvernement auquel ils sont attachés, sur département d'intervention restreint. Ils participent au Conseil des ministres<sup>23</sup>.
- **Les secrétaires d'État** : placés auprès du 1<sup>er</sup> ministre<sup>24</sup>, ou d'un ministre<sup>25</sup>, ils exercent leur activité par délégation de celui-ci et ne participent au Conseil des ministres que pour les affaires qui relèvent de leurs attributions.

##### ➤ Les formations gouvernementales

La principale de ces formations est le **Conseil des ministres** pour toutes les décisions importantes. Il se réunit une fois par semaine sous la présidence du Président de la République.

Le **Conseil de cabinet** n'a pas d'existence constitutionnelle. Il réunit les ministres sous la présidence du 1<sup>er</sup> ministre à Matignon. Il ne trouve d'intérêt qu'en période de cohabitation.

Les **Comités interministériels** sont consacrés à une question déterminée et réunissent les membres du gouvernement intéressés par cette question<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Antérieurement, et pour confirmer l'importance donnée à ce portefeuille, Nicolas HULOT et François de RUGY, ministres successifs de la transition écologique et solidaire, étaient ministres d'Etat

<sup>23</sup> Par exemple, M. Marc Fesneau, ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

<sup>24</sup> Par exemple, M. Gabriel ATTAL, Porte-parole du gouvernement

<sup>25</sup> Par exemple Mme Marlène SCHIAPPA, chargée de la Citoyenneté

<sup>26</sup> Par exemple le comité interministériel à l'intégration, réuni le 5 juin 2018 à l'hôtel de Matignon, dont l'objectif était de parvenir à une "intégration digne de la République pour tous ceux à qui (il est donné) le droit de séjourner en France".

Les **Conseils restreints** réunissent sous la présidence du chef de l'État, un nombre limité de ministres concernés par un problème spécifique<sup>25</sup>. Relèvent de cette catégorie et constituent une forme particulière des **Conseils de défense et de sécurité nationale**, les **Conseils de défense sanitaire** réunis pour faire face à la crise sanitaire du Covid-19, afin de coordonner la politique nationale de gestion de crise. Chargés de prendre des décisions de crise dans le domaine sanitaire, ils réunissent le Président de la République, le 1<sup>er</sup> ministre, les ministres de la Santé, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Économie et du Travail.

Leurs décisions s'appuient sur les recommandations d'un Conseil scientifique Covid-19, créé en mars 2020 à la demande du ministère de la Santé, formation autonome et indépendante, composée de treize experts scientifiques, qui nourrissent leur analyse avec les travaux de recherche internationaux, et peuvent convier des experts extérieurs. Le Conseil scientifique siège quotidiennement et émet des avis publics.

#### ➤ **Le statut des ministres**

Le statut des ministres est dominé par la question des incompatibilités. Pour assurer l'indépendance des ministres et leur plein engagement au service du gouvernement, en rupture avec les troisième et quatrième Républiques, l'activité ministérielle sous la 5<sup>ème</sup> République est incompatible avec toute autre activité publique ou privée.

L'interdiction du cumul avec un mandat parlementaire est donc une innovation<sup>26</sup> et c'est un élément important de la rationalisation du parlementarisme. Parallèlement, la pratique de nombreux gouvernements successifs a instauré dans les faits une nouvelle interdiction de cumul : les ministres doivent renoncer à leurs fonctions exécutives locales.

### **B. Les attributions du gouvernement**

#### **1/ La mission collective**

Elle est définie par l'article 20 de la constitution : "Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée."

La logique de cet article voudrait que le gouvernement, choisi dans la majorité parlementaire, mette en œuvre le programme sur lequel cette majorité a été élue. Cette lecture est exacte en période de cohabitation, lorsque la majorité présidentielle ne coïncide pas avec la majorité parlementaire. En dehors de ce cas, le gouvernement met en œuvre le programme sur lequel le Président a été élu. Cela peut avoir pour conséquence, en période de concordance des majorités, de reléguer le 1<sup>er</sup> ministre à un rôle de « collaborateur »<sup>27</sup> en dépit de ses importantes attributions.

#### **2/ Les attributions particulières**

##### ➤ **Le 1<sup>er</sup> ministre**

- Dans ses **rapports avec le Parlement**, le Premier ministre dispose de larges pouvoirs : initiative des

<sup>25</sup> Par exemple le Conseil de défense et de sécurité nationale, réuni par le Président de la République le 7 juin 2017 après l'attaque terroriste perpétrée à Londres dans la nuit du 3 au 4 juin

<sup>26</sup> Article 23 de la constitution

<sup>27</sup> Selon le terme choisi par le Président SARKOZY pour définir le rôle qu'il entendait donner à son Premier Ministre, M. FILLON

lois<sup>28</sup>, faculté de convoquer une commission mixte paritaire<sup>29</sup>, donc capacité d'interrompre la navette d'un texte entre les deux chambres et de débloquer ainsi la procédure législative, pouvoir de déférer une loi au Conseil constitutionnel, etc.

Il lui appartient, après délibération du Conseil des ministres, d'engager la responsabilité de son gouvernement devant l'Assemblée nationale<sup>30</sup>, soit sur son programme ou sur une déclaration de politique générale<sup>31</sup>, soit<sup>32</sup> sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale, et sur un seul autre texte par session, qu'il considère donc comme essentiel pour l'action de son gouvernement. Il dispose également du droit de demander des sessions extraordinaires<sup>33</sup>.

- dans ses **fonctions exécutives**, le Premier ministre a le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires<sup>34</sup> et est l'autorité réglementaire de droit commun pour le territoire national. Il est chargé de l'exécution des lois<sup>35</sup> et exerce le pouvoir réglementaire<sup>36</sup>. Il s'agit d'un pouvoir qu'il exerce avec le contreseing des ministres chargés de l'exécution de ces règlements. Par ailleurs, le Premier ministre est obligatoirement consulté pour avis<sup>37</sup> et est force de proposition<sup>38</sup>. Enfin, il est responsable de la défense nationale.

Le Premier ministre est réellement placé au cœur du dispositif de l'État.

#### ➤ Les ministres

Chargés de la gestion d'un département ministériel, le ministre dispose des pouvoirs relatifs à l'organisation de ses services<sup>39</sup>. Chaque ministre est le chef de son administration, à laquelle il est habilité à donner directives et instructions.

Certains ministres disposent de pouvoirs particuliers, tel le ministre en charge des transports qui exerce la police des gares, des aéroports, des ports, etc.

En conclusion, une partie de la doctrine<sup>40</sup> observe qu'aucune des dernières réformes constitutionnelles ne fait place à une réflexion autour de la légitimité, de la définition et des fonctions du pouvoir

<sup>28</sup> Article 39 de la constitution

<sup>29</sup> Article 45 de la constitution

<sup>30</sup> Article 49 de la constitution

<sup>31</sup> Article 49, alinéa 1, inchangé depuis le début de la 5ème République. Par exemple, la déclaration de politique générale du 15 juillet 2020 devant l'Assemblée nationale de monsieur Jean CASTEX, Premier ministre, a remporté 345 voix (177 voix contre).

<sup>32</sup> Article 49, alinéa 3 dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République afin de rendre une portée utile à cette disposition qui l'avait perdue pour cause de fait majoritaire.

<sup>33</sup> Article 29 de la constitution

<sup>34</sup> A l'exception de ceux de l'article 13 de la constitution, nommés par le Président de la République

<sup>35</sup> Article 21 de la constitution

<sup>36</sup> Article 37 de la constitution

<sup>37</sup> Article 12 de la constitution en cas de dissolution de l'Assemblée nationale par le Président de la République, article 16 de la constitution en cas de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels

<sup>38</sup> Dans les cas de référendum, de révision constitutionnelle, de convocation du Parlement en session extraordinaire

<sup>39</sup> *Conseil d'Etat, 7 février 1936, Jamart* : le Conseil d'Etat consacre l'existence d'un pouvoir réglementaire permettant aux ministres de prendre les mesures nécessaires à l'organisation de leurs services

<sup>40</sup> Voir par exemple Pierre Esplugas-Labatut et Stéphane Mouton, Professeurs de droit public à l'Université Toulouse-I-Capitole, « *Projet de réforme des institutions : l'essentiel a-t-il été oublié ?* » AJDA 2019, p. 73

exécutif. Elle préconise une réécriture des articles 5 et 20 de la constitution sur les pouvoirs respectifs du Président et du gouvernement, en sorte d'offrir une réelle place à ce dernier. Faute de quoi, elle prédit l'inanité de toutes les tentatives de rééquilibrage des pouvoirs.

## **Section 2 : LE POUVOIR LEGISLATIF**

### **§ 1 : Un parlement bicaméral**

#### **A. L'élection des membres du Parlement**

Si le nombre de parlementaires dans chaque assemblée est désormais fixé par la constitution, le régime électoral des deux chambres du Parlement relève toujours de la loi.

##### **1/ Élection des députés**

L'assemblée est élue pour 5 ans. Elle comporte 577 membres<sup>41</sup>, élus au suffrage universel direct. Le mode de scrutin est le scrutin uninominal majoritaire à 2 tours<sup>42</sup>. L'assemblée a été élue en 2017, après l'élection présidentielle. La prochaine élection est fixée aux 12 et 19 juin 2022.

##### **2/ Élection des sénateurs**

Les sénateurs étaient initialement élus pour 9 ans au suffrage universel indirect et le Sénat était renouvelable par tiers tous les 3 ans. Depuis 2003, une réforme a fait progressivement passer la durée du mandat à 6 ans et a porté l'effectif à 348 sénateurs<sup>43</sup>.

La loi du 2 août 2013 rééquilibre le corps électoral en maintenant la représentation des plus petites communes et en augmentant celle des communes de plus de 30 000 habitants.

Pour être éligibles, les candidats doivent être âgés de 23 ans au moins. Le mode de scrutin sénatorial traduit la volonté du constituant de faire du Sénat le représentant des collectivités territoriales. Le collège électoral est composé d'élus (députés, députés européens, conseillers régionaux, départementaux, communautaires, etc.) qui ont un devoir de vote.

Le bicamérisme prend tout son sens si les deux chambres procèdent d'un mode de scrutin différent. Avec un mandat qui demeure plus long, le Sénat, qui est à l'abri d'une dissolution, incarne une certaine continuité face à l'Assemblée nationale. De plus, la qualité du travail législatif au Sénat n'est pas contestée et en tout état de cause, le gouvernement dispose, avec l'article 45, des moyens de passer outre son opposition et de donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

#### **B. L'organisation et le fonctionnement des Assemblées**

##### **1/ L'élection du Président et du Bureau**

---

<sup>41</sup> Dans le cadre de la réforme constitutionnelle qui avait été présentée avant les crises des Gilets jaunes et de la COVID-19, les projets de loi organique et ordinaire présentés le 28 août 2019 en conseil des ministres proposaient de réduire ce nombre de 25% (et non plus de 30 % comme dans le cadre de la réforme constitutionnelle dont la discussion a été interrompu courant 2018), soit à 433 députés

<sup>42</sup> Dans le même cadre, l'introduction partielle d'un scrutin à la proportionnelle concernant 87 sièges avait été envisagée, soit 20 % de l'assemblée (contre 15% dans les projets de 2018)

<sup>43</sup> Même remarque pour le nombre de sénateurs, qui aurait été réduit à 261 membres par la nouvelle réforme 2019, le projet de loi organique prévoyant un renouvellement intégral du Sénat en 2021 pour mettre en place la réforme

La gestion des assemblées et la direction de leurs travaux sont assurées par leurs organes propres (Président, bureau, conférence des présidents).

#### ➤ **Le président**

Il est élu par son assemblée, le président de l'Assemblée nationale pour la durée de la législature<sup>44</sup> et le Président du Sénat, après chaque renouvellement partiel<sup>45</sup>. Il conduit les travaux parlementaires et dispose de certains pouvoirs propres : consultation en cas de dissolution ou de recours à l'article 16 ; nomination de trois membres du Conseil constitutionnel et saisine de celui-ci.

Le Président du Sénat assure, en outre, l'intérim du président de la République.

#### ➤ **Le bureau**

Il est élu à la proportionnelle des groupes politiques et est composé du Président, des vice-présidents, des questeurs et des secrétaires. Les vice-présidents suppléent le Président dans la présidence des séances. Les questeurs sont chargés de l'administration de l'assemblée et les secrétaires de la surveillance de la rédaction des procès-verbaux et du déroulement des scrutins.

### **2/ Les groupes politiques**

Ils rassemblent les élus par affinité politique. La constitution des groupes est libre, moyennant le dépôt d'une déclaration sur le bureau de l'assemblée, à laquelle souscrivent au moins 14 parlementaires au Sénat et au moins 20 à l'Assemblée nationale.

Nul n'est obligé de faire partie d'un groupe. Mais les groupes jouent un rôle essentiel dans les travaux parlementaires dont ils assurent l'animation politique, et c'est par leur intermédiaire que passent la répartition des sièges, la répartition du temps de parole en séance et la mise à disposition de moyens matériels et humains. De fait et par conséquent, il est difficile à un parlementaire non inscrit à un groupe d'exercer avec efficacité son mandat.

### **3/ Les commissions**

Les commissions parlementaires sont les organes de travail des assemblées.

#### ➤ **Les commissions permanentes**

Elles sont chargées de l'examen des projets et propositions de loi. Le nombre de commissions permanentes s'élève à huit à l'Assemblée nationale et au Sénat<sup>46</sup> depuis la réforme du 23 juillet 2008, afin de tenir compte de la diversité et de la nouveauté des sujets à traiter. Leur composition est proportionnelle aux groupes. Chaque parlementaire ne peut siéger que dans une seule commission.

#### ➤ **Les commissions spéciales**

Elles sont constituées pour examiner un projet ou une proposition spécifique. La constitution d'une commission spéciale est de droit quand elle est demandée soit par le gouvernement, soit par un ou

<sup>44</sup> Il s'agit depuis le 12 septembre 2018 de monsieur Richard FERRAND

<sup>45</sup> Monsieur Gérard LARCHER depuis octobre 2014

<sup>46</sup> Commissions des finances, des lois, des affaires économiques, des affaires étrangères, de la Défense nationale et des forces armées, des affaires culturelles et de l'éducation, des affaires sociales, du développement durable et de l'aménagement du territoire

plusieurs présidents de groupes représentant la majorité absolue des membres de l'assemblée. Dans la pratique, le recours à la commission spéciale est relativement peu courant<sup>47</sup>.

#### **4/ La session unique**

##### ➤ **Les sessions parlementaires.**

Depuis 1995, le Parlement se réunit en session ordinaire du premier jour ouvrable d'octobre au dernier jour ouvrable de juin. Pendant cette période, le nombre de jours de séance ne peut excéder 120 jours. Des sessions extraordinaires peuvent être convoquées par le Président, à la demande du 1er ministre ou de la majorité des membres constituant l'assemblée concernée (12 jours maximum) sur un ordre du jour déterminé<sup>48</sup>.

##### ➤ **Les séances**

La constitution laisse les assemblées libres de fixer le régime de leurs séances (semaines de séance, jours et horaires des séances). Elle prévoit simplement que les séances sont publiques et qu'une séance par semaine au moins doit être consacrée aux questions.

L'ordre du jour est, depuis la réforme de 2008, partagé à égalité entre le Parlement et le Gouvernement<sup>49</sup>. Cependant, le gouvernement conserve la possibilité de faire inscrire en priorité, en dehors de sa quinzaine réservée, une série de textes réputés de première importance (lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, etc.). Enfin, un jour par mois est consacré à l'ordre du jour choisi par chaque assemblée parmi les demandes des groupes minoritaires et d'opposition, et au moins une séance par semaine est consacrée aux questions des parlementaires et aux réponses du gouvernement.

### **§ 2 : Les attributions des assemblées**

#### **A. L'élaboration de la loi**

##### **1/Le domaine de la loi**

##### ➤ **Le principe d'une délimitation**

L'article 34 de la constitution énumère limitativement les domaines d'intervention du législateur, l'article 37 précisant que « *les matières qui ne relèvent pas de la loi relèvent du règlement* ».

Selon cet article :

- **La loi fixe les règles** dans les matières réputées les plus importantes. Il s'agit tout d'abord des droits civiques et garanties fondamentales pour l'exercice des libertés publiques ; de la nationalité, de l'étatet de la capacité des personnes ; de la détermination des crimes et délits, des peines applicables etde la procédure pénale ; de l'assiette, du taux et des modalités de

<sup>47</sup> Par exemple la Commission spéciale pour l'examen du projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises en 2014/2015 ou pour l'examen du projet de loi Égalité et citoyenneté en 2016

<sup>48</sup> En 2019, 2020 et 2021, deux sessions extraordinaires, l'une ouverte en juillet et l'autre en septembre : le Parlement se réunit donc de onze mois sur douze compte tenu du volume de ses tâches législative et l'importance de celles de contrôle de l'exécutif

<sup>49</sup> article 48 de la constitution : deux semaines réservées en priorité et dans l'ordre qu'il a choisi aux textes et débats demandés par le gouvernement ; une semaine réservée en priorité, et dans l'ordre fixé par chaque assemblée, au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, une semaine permet à chaque assemblée d'inscrire les propositions de lois et les projets de lois qu'elles estiment prioritaires.

recouvrement des impôts de toutenature. La loi fixe également les règles du régime électoral des assemblées, de la création de catégories d'établissements publics, des garanties des fonctionnaires, des nationalisations et dénationalisations, et depuis 2008, de la liberté, du pluralisme et de l'indépendance des médias.

- **La loi détermine les principes fondamentaux** dans les matières où les orientations doivent être garanties par le législateur, avec renvoi à l'autorité réglementaire pour leur mise en œuvre : défense, collectivités locales, enseignement, propriété, droit du travail et droit social, et depuis juillet 2008, les lois de programmation déterminant les objectifs de l'État.

Cette liste peut être précisée et complétée par une loi organique.

#### ➤ **Le respect de la délimitation**

Le contrôle du respect du domaine réglementaire par le législateur est assuré par le Conseil constitutionnel :

- **au moment du dépôt d'une proposition de loi** ou d'amendement parlementaire, le gouvernement peut en soulever l'irrecevabilité pour non-respect de l'article 34<sup>50</sup> : si le Président de l'assemblée est d'accord avec le gouvernement, la proposition ou l'amendement est déclaré irrecevable. Sinon, le Conseil constitutionnel statue dans les 8 jours.
- **après l'adoption d'une loi**, le gouvernement peut demander au Conseil constitutionnel de déclarer une disposition de nature réglementaire<sup>51</sup>. Si le Conseil constitutionnel suit cette analyse, le gouvernement pourra modifier la disposition par décret.

Quant au contrôle du respect du domaine législatif par le gouvernement, il est assuré par le Conseil d'État qui, saisi dans les conditions du droit commun, peut annuler un acte réglementaire qui porterait sur une matière relevant du législateur.

### 2/ La présentation des projets de lois

Depuis la réforme de 2008, une étude de l'impact des dispositions contenues dans le projet doit être présentée en même temps que lui. Cette étude d'impact doit exposer les objectifs du texte, rappeler l'état actuel du droit, expliquer les motifs du recours à de nouvelles dispositions, leur articulation avec le droit européen, mais aussi évaluer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions envisagées. Enfin, elle doit définir les modalités d'application de ces dispositions.

Cette nouvelle obligation a été instaurée afin de restaurer la qualité de la loi, très dégradée malgré les mesures prises depuis plusieurs années pour l'améliorer, à travers les trop nombreux textes affichant leur volonté de simplification et qui participent eux-mêmes à la production frénétique de normes. Constatant l'échec de l'étude d'impact, le Conseil d'État propose<sup>52</sup> de s'inspirer des solutions adoptées par d'autres grandes démocraties européennes (GB, Allemagne, Italie, Pays-Bas) et changer de culture normative.

### 3/ La procédure législative ordinaire

<sup>50</sup> Article 41 de la constitution

<sup>51</sup> Article 37, alinéa 2

<sup>52</sup> Étude annuelle 2016 « *Simplification et qualité du droit* »

### ➤ La navette

Pour pouvoir être présentée à la promulgation, un texte de loi doit être adopté en termes identiques par les deux assemblées. Selon la procédure ordinaire, le texte est donc transmis d'une assemblée à une autre jusqu'à ce qu'elles se soient mises d'accord à la virgule près sur son contenu. Ce va-et-vient entre les deux assemblées est appelé navette.

### ➤ L'intervention du gouvernement

L'article 45 de la constitution permet au Premier ministre d'interrompre la navette après deux lectures dans chaque assemblée (ou une seule en cas d'urgence) et de convoquer une commission mixte paritaire (CMP). Composée d'un nombre égal de députés et de sénateurs, sa mission est de trouver un accord sur le texte. Si le texte de la CMP est adopté en termes identiques par les deux assemblées, la procédure est terminée. Si la CMP ne parvient pas à un accord, le gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale après une lecture dans chaque chambre.

Le gouvernement peut également engager sur un texte la procédure accélérée, à tout moment entre le dépôt du texte et la veille de son examen en première lecture<sup>53</sup>. Le délai de 6 semaines minimum entre le dépôt du projet et son examen en commission ne s'applique alors pas. Il y a une seule lecture du texte par chaque assemblée, la CMP choisissant la version du texte qui sert de base à son travail entre celle de l'AN et celle du Sénat. Enfin, si le gouvernement ne parvient pas à obtenir l'adhésion des parlementaires sur un texte (un seul par session depuis la réforme de 2008), il peut décider d'engager sa responsabilité<sup>54</sup>.

Si le texte n'est pas adopté, le gouvernement démissionne.

## 4/ Les procédures spéciales

### ➤ Les lois organiques

Ce sont les lois qui portent sur l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et qui interviennent dans les cas prévus par la constitution. Une loi organique<sup>55</sup> ne peut être examinée que 15 jours après son dépôt et les lois organiques doivent être votées en termes identiques par les 2 assemblées. La procédure législative ordinaire leur est applicable, mais lorsque l'Assemblée nationale a le droit de dernier mot, elle doit statuer à la majorité absolue de ses membres. La loi organique ne peut être promulguée qu'après la déclaration de sa conformité à la constitution par le Conseil constitutionnel en est obligatoirement saisi.

\* **Les lois de finances et les lois de financement de la sécurité sociale**<sup>56</sup> - Les lois de finances sont adoptées selon la procédure de la loi organique<sup>57</sup>. Le vote du budget est enfermé dans un délai de 70 jours, dont 40 jours pour l'Assemblée nationale devant laquelle les projets de lois de finances sont toujours déposés en première lecture, 20 jours pour le Sénat et 10 jours pour la navette.

<sup>53</sup> Par exemple, le gouvernement a engagé le 23 juillet 2020 (TA n° 133, 2019-2020) la procédure accélérée sur le projet de loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

<sup>54</sup> Article 49, alinéa 3

<sup>55</sup> Article 46 de la constitution

<sup>56</sup> Loi de financement de la sécurité sociale créée par la révision constitutionnelle de 1996, lois organiques de 1996 et 2005

<sup>57</sup> Article 47 de la constitution

À l'expiration de ce délai, le budget entre en vigueur par voie d'ordonnance.

## B. Le contrôle du gouvernement

### 1/ Les moyens ordinaires

#### ➤ Les questions écrites

Elles sont posées aux membres du gouvernement et au 1er ministre qui disposent d'un mois pour y répondre, ce délai pouvant être prorogé. Il n'y a pas de sanction au défaut de réponse. Pourtant, ce moyen est très utile (plus de 16000 questions par an) aux parlementaires pour obtenir des informations, notamment juridiques, sur une question particulière ou attirer l'attention sur une évolution souhaitable des textes. La réponse paraît au journal officiel dans un délai de 3 ou 4 mois.

#### ➤ Les questions orales et d'actualité.

Les questions orales sont posées au gouvernement lors de la séance hebdomadaire réservée aux questions (une session au moins par semaine). Avec ou sans débat, elles connaissent peu de succès, probablement parce que les questions sont déposées à l'avance. Aujourd'hui, ce sont les questions d'actualité qui ont la préférence des parlementaires, sans doute parce qu'elles sont télévisées depuis longtemps et ont un public fidèle (le mercredi à l'Assemblée, le jeudi au Sénat). Ces questions sont posées deux heures au plus tard avant la séance et triées par le bureau de l'assemblée. Le temps de parole est réparti à la proportionnelle des groupes. Depuis 1993, les questions ne sont plus communiquées au préalable au gouvernement.

#### ➤ Les commissions d'enquête<sup>58</sup>

Elles sont créées par l'Assemblée ou le Sénat "*en vue de recueillir des éléments d'information, soit sur des faits déterminés, soit de la gestion des services publics ou des entreprises nationales*" et, composées au scrutin majoritaire, doivent rendre leur rapport dans les 4 mois. Elles peuvent convoquer toute personne dont elles jugent la comparution utile, le refus de comparaître et le faux témoignage étant pénalement sanctionnés. Les auditions et le rapport sont publics sauf s'il en est décidé autrement.

La réforme constitutionnelle de 2008 a consacré le rôle du Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement et dans l'évaluation des politiques publiques. Pour rendre efficace l'exercice de cette fonction, la Cour des comptes assiste désormais le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de financement de la sécurité sociale et apporte son savoir-faire en matière d'évaluation des politiques publiques<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Par exemple au Sénat, la commission d'enquête relative à la menace terroriste, présidée de Mme Sylvie GOY-CHAVENT Rapport rendu le 4 juillet 2018 (« *Pour une République juste mais plus ferme* »). Voir également l'important rapport d'enquête sur l'affaire BENALLA de la commission des lois du Sénat intitulé « *Mission d'information sur les conditions dans lesquelles des personnels n'appartenant pas aux Forces de sécurité intérieures ont pu ou peuvent être associées à l'exercice de leurs missions de maintien de l'ordre et de protection de hautes personnalités et le régime des sanctions applicables en cas de manquements* », rendu le 20 février 2019. Voir également la Commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la covid-19 et de sa gestion, créée à la demande du président du Sénat Gérard LARCHER, depuis le 29 juin 2020, Rapport rendu le 8 décembre 2020

<sup>59</sup> Article 47-2 de la constitution

Les assemblées s'étaient déjà dotées, en plus du travail accompli par les commissions permanentes, de structures internes propres à les aider à remplir ces missions : la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), inspirée du National Audit Office britannique et mise en place dès 1999, auditionne les responsables politiques et administratifs sur la gestion de leurs crédits et mène des investigations approfondies sur des politiques publiques sectorielles (par exemple sur la gouvernance des universités, les services de l'État à l'étranger, le financement des politiques culturelles de l'État, etc.).

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), mise en place en 2004, suit de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

Cependant, les promesses d'un contrôle plus régulier et plus approfondi sur l'exécutif à la britannique ne sont pas exactement tenues, en partie d'ailleurs du fait de l'agenda contraint des assemblées qui limite le temps consacré à cette fonction. La réforme constitutionnelle annoncée en 2019, puis en 2020 aurait pu, si elle avait aboutie, renforcer ce rôle de contrôle du Parlement par un temps dédié, au printemps, à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de l'exécution du budget par les ministres.

## **2/ Les moyens extraordinaires**

L'article 49 de la constitution prévoit trois formes de la responsabilité gouvernementale.

➤ **La confiance demandée par le gouvernement (alinéa 1)**

Le gouvernement peut, après délibération du Conseil des ministres, engager sa responsabilité sur son programme ou sur une déclaration de politique générale. Dans ce cas, il doit démissionner si l'assemblée nationale ne lui donne pas son approbation à la majorité des suffrages exprimés.

➤ **La motion de censure (alinéa 2)**

Elle doit être déposée par 1/10ème des députés (depuis 1995, un député peut signer 3 motions de censure durant la session unique). Pour permettre la réflexion, le vote n'a lieu qu'à l'issue d'un délai de 48 heures. Lors du scrutin, seules sont décomptées les voix favorables à la censure. Comme la motion doit être adoptée à la majorité absolue des membres composant l'assemblée, cette règle de décompte des votes signifie que les abstentions comptent comme des voix favorables au gouvernement.

Le fait majoritaire enlève tout suspens à la motion de censure : elle ne peut aboutir à renverser le gouvernement. Mais elle est utilisée par l'opposition comme moyen de provoquer un débat général sur la politique gouvernementale. Finalement, une seule motion de censure a abouti sous la 5<sup>ème</sup> République, entraînant en 1962 la chute du gouvernement Pompidou.

➤ **Enfin, le gouvernement peut engager sa responsabilité sur un texte (alinéa 3).**

Cette disposition, qui avait peu à peu perdu sa portée utile dans un contexte de fait majoritaire, a été toilettée par la réforme de 2008. Désormais, son usage est limité à un texte par session. Lorsque cet alinéa est actionné, tout dépend du dépôt ou non d'une motion de censure : le texte est adopté dès lors qu'aucune motion de censure n'est déposée, ou adoptée. Les conditions de dépôt et de vote de la censure sont identiques à celles de l'alinéa 2.

## SECTION 3 : UNE INSTANCE DE REGULATION, LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

C'est une institution sans précédent dans l'histoire constitutionnelle française, manifestant selon Michel Debré<sup>60</sup><sup>62</sup> : "*la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution*".

En fait, au contrôle de la constitutionnalité s'ajoutent de nombreuses tâches.

### § 1 - Composition du Conseil Constitutionnel

#### A – Les deux catégories de

membres<sup>61</sup><sup>63</sup>.

#### 1/ Neuf membres sont nommés pour 9 ans

- **Trois par le Président de la République, Trois par le Président du Sénat ; trois par le Président de l'Assemblée nationale.**

La désignation par le Président de la République est soumise à l'avis de la commission compétente dans chaque assemblée parlementaire, avec possibilité de s'opposer à une nomination aux 3/5e des suffrages exprimés au sein des deux commissions. Parmi ces trois membres, figure obligatoirement le Président du Conseil, qui a voix prépondérante en cas de partage des voix.

- **Le Conseil se renouvelle par tiers tous les trois ans.**

Le mandat de ses membres n'est pas renouvelable. Ils sont astreints à un système d'incompatibilités absolues avec toute autre fonction politique nationale, prêtent serment et sont soumis au secret des délibérations.

#### 2/ Les membres de droit

Les anciens Présidents de la République, qui ne prêtent pas serment, et ne sont pas soumis au secret des délibérations. Cette catégorie devrait disparaître avec l'adoption de la réforme constitutionnelle prévue pour 2020. Compte tenu du rôle juridique du Conseil constitutionnel notamment en matière de constitutionnalité des lois, cette catégorie qui donne une dimension politique à sa composition, fait peser un doute – aujourd'hui probablement injustement, puisque qu'aucun ne siège depuis le décès de Valéry Giscard d'Estaing en 2020<sup>62</sup>, de l'avis généralement partagé - sur l'objectivité de ses décisions.

### §2 - Attributions

#### A. Contrôle de constitutionnalité

---

<sup>60</sup> Michel DEBRE (1912-1996), Conseiller d'Etat, résistant et gaulliste, très impliqué dans la rédaction de la constitution de la Vème République dont il fut le premier Premier ministre de 1959 à 1962

<sup>61</sup> Article 56 de la constitution

<sup>62</sup> Aucun des deux anciens président encore vivants ne siège plus depuis juillet 2013, ayant indiqué qu'il se mettait en retrait du Conseil à la suite de l'invalidation de son compte de campagne pour l'élection présidentielle de 2012 et François Hollande n'ayant jamais siégé, s'en tenant ainsi à sa position affirmée à de nombreuses reprises durant son mandat présidentiel.

## **1/ Contrôle a priori et par voie d'action**

La saisine et le contrôle interviennent après le vote mais avant la promulgation des textes. Le contrôle est obligatoire<sup>63</sup><sup>64</sup> pour les lois organiques (sur saisine exclusive du Premier ministre), les propositions de loi avant qu'elles ne soient soumises à référendum et les règlements des assemblées parlementaires. Il est facultatif pour les lois ordinaires et les engagements internationaux<sup>64</sup>. Dans ces derniers cas, le Conseil peut être saisi par le Président de la République, le Premier ministre, le Président du Sénat, le Président de l'Assemblée nationale ou par 60 députés ou 60 sénateurs. Depuis 1999, le Conseil peut également examiner la conformité à la Constitution des lois du pays adoptées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil dispose d'un délai d'un mois, ramené à huit jours à la demande du Gouvernement, pour juger de la conformité des textes à la Constitution y compris son Préambule<sup>65</sup>.

## **2/ Contrôle a posteriori et par voie d'exception**<sup>66</sup>

L'article 61-1 permet au citoyen, à l'occasion d'un litige, d'invoquer l'inconstitutionnalité d'une disposition en ce qu'elle porterait atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution. Il s'agit de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC), dont est saisi le Conseil sur renvoi de la plus haute juridiction de l'ordre concerné (Conseil d'État ou Cour de Cassation).

### **B. Juge de la répartition des compétences**

Le Conseil constitutionnel se prononce en cours de discussion parlementaire sur saisine du président de l'assemblée ou du Gouvernement, ou a posteriori sur saisine du Premier ministre, sur le caractère réglementaire de dispositions contenues dans des textes de forme législative<sup>67</sup>.

Il est également juge de la répartition des compétences entre l'État et une collectivité d'outre-mer (ex : Polynésie française, Saint-Barthélemy).

### **C. Contentieux électoral et référendaire**

Le Conseil constitutionnel statue sur la régularité de l'élection du Président de la République et des opérations de référendum dont il proclame les résultats. Il est également juge de la régularité de l'élection, des inéligibilités et incompatibilités des députés et sénateurs.

Largement ouvertes aux électeurs, les saisines en cette matière ont considérablement augmenté à la suite du vote des textes sur le financement des dépenses électorales.

### **D. Compétence consultative**

Le Conseil constitutionnel est consulté par le Président de la République sur la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution et ultérieurement sur les décisions prises dans ce cadre.

<sup>63</sup> Article 61 de la constitution

<sup>64</sup> Article 54 de la constitution

<sup>65</sup> Notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et la Charte de l'environnement intégrée en 2005 et dont le Conseil d'État a reconnu la valeur constitutionnelle dans toutes ses dispositions par un arrêt d'assemblée du 3 octobre 2008

<sup>66</sup> Voir fiche dédiée en annexe

<sup>67</sup> Article 37, 2ème alinéa de la constitution

Par ailleurs, le Gouvernement consulte le Conseil sur les textes relatifs à l'organisation du scrutin pour l'élection du Président de la République et le référendum.

### **§3 – Nature et effets des décisions**

#### **A- Forme des décisions**

Elles comprennent les visas des textes applicables et des éléments de procédure, les motifs présentés par « considérants » analysant les moyens invoqués, indiquant les principes applicables et répondant à la requête et un dispositif final, présenté en articles, énonçant la solution.

#### **B- Effets juridiques des décisions**

Elles s'imposent à tous, pouvoirs publics et autorités administratives et juridictionnelles et ne sont susceptibles d'aucun recours.

L'autorité de la chose jugée s'attache au dispositif et aux motifs qui en sont le soutien nécessaire.

En matière électorale, le Conseil constitutionnel admet cependant les recours en rectification d'erreur matérielle.

Les décisions de conformité (DC) conduisent à la censure totale ou partielle de la loi mais non à son annulation puisqu'elles sont prononcées avant la promulgation de cette loi, acte juridique qui en assure l'application. L'effet varie en matière de contentieux électoral, de l'annulation de bulletins à celle des opérations électorales elles-mêmes, et peut comporter la déclaration d'inéligibilité d'un candidat et/ou la démission d'office d'un élu. Les décisions sont notifiées aux parties et publiées au Journal officiel avec, pour les décisions DC, le texte de la saisine parlementaire (depuis 1983) et les observations du Gouvernement (depuis 1995).

L'ensemble des décisions depuis l'origine est disponible sur le site Internet du Conseil constitutionnel.