

**TRISTAN FLORENNE**

**LE REGIME POLITIQUE DE LA V ème REPUBLIQUE :**

**IDENTITE ET MUTATIONS**

**MARS 2006**

## AVERTISSEMENT

---

Le texte qu'on va lire a été conçu comme un guide pédagogique. Renvoyant pour les détails aux manuels existants, il s'attache essentiellement à tracer les grandes lignes de l'architecture institutionnelle de la Vème République, en mettant en évidence les raisons et les modalités du rééquilibrage entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif auquel les constituants de 1958 ont voulu procéder ; en montrant aussi que les institutions, telles qu'elles ont été voulues par les constituants, n'ont jamais véritablement fonctionné (le présidentielisme et la cohabitation sont, pour l'essentiel, des créations coutumières) et que, de ce fait, la Vème République rejoint le droit commun des régimes politiques français où la pratique constitutionnelle joue un rôle au moins aussi important, si ce n'est davantage, que le texte constitutionnel lui-même ; en attirant, enfin, l'attention sur les avantages de la « plasticité » d'un régime qui a su, contrairement à ses devanciers, s'adapter en procédant à 19 révisions constitutionnelles et qui peut fonctionner de deux manières, substantiellement différentes, selon que les électeurs choisissent la concentration des pouvoirs (le présidentielisme) ou ce nouveau type de séparation des pouvoirs qu'est la cohabitation.

**PREMIERE PARTIE : LE REGIME DE LA V<sup>ème</sup> REPUBLIQUE****TEL QU'IL RESULTE DE LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958****INTRODUCTION**

On ne peut comprendre le régime de la V<sup>ème</sup> République et ses caractéristiques propres qu'en procédant à une mise en perspective historique. La V<sup>ème</sup> République est, en effet, à la fois le produit d'une histoire longue et d'une histoire proche :

- histoire longue : c'est celle de l'instabilité institutionnelle française depuis 1789, qui est sans équivalent dans les pays comparables à la France et, notamment, si l'on fait la comparaison avec les deux pays qui, à peu près en même temps, ont « inventé » la démocratie représentative à l'époque moderne : l'Angleterre et les Etats-Unis. De ce point de vue, la V<sup>ème</sup> République peut s'analyser comme une nouvelle tentative, après bien d'autres, pour trouver l'équilibre institutionnel le meilleur possible c'est-à-dire un équilibre entre les pouvoirs publics (et notamment entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif) tel que celui-ci assure la stabilité constitutionnelle. On s'attachera, dans cette perspective, à réfléchir sur la notion de « synthèse » souvent évoquée pour caractériser ce régime : synthèse entre l'autorité et la liberté, entre la nécessaire efficacité de l'exécutif et la non moins nécessaire liberté parlementaire, synthèse surtout entre les grandes traditions politiques qui ont marqué l'histoire française depuis 1789 : la tradition républicaine, la tradition orléaniste (monarchiste) et la tradition bonapartiste. Il est, en effet, facile de retrouver, dans le texte de la constitution de 1958 comme dans la pratique institutionnelle, des traces, avec un dosage inégal, de ces différentes traditions.
- histoire proche : il s'agit là de la III<sup>ème</sup> et, surtout, de la IV<sup>ème</sup> République. De ce point de vue, la V<sup>ème</sup> République peut s'analyser comme une tentative, réussie, trop réussie pour certains, pour remédier aux défauts du régime d'assemblée, c'est-à-dire à ce dévoiement du régime parlementaire qu'avait imposé la tradition républicaine lors de la réinterprétation des lois constitutionnelles de 1875 par les républicains dans les années 1877-1880. La volonté d'établir un équilibre correct entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif a suscité, dès l'entre-deux guerres, des initiatives qui ont débouché sur des crises politiques (affaire Millerand) et alimenté nombre de réflexions, restées sans effet, sur la nécessaire « réforme de l'Etat » (expression qui apparaît à cette époque, mais avec un sens très différent de celui qu'on lui donne aujourd'hui). Elle a surtout incité les constituants de 1946 à prévoir un certain nombre de dispositions, dans la Constitution du 27 octobre 1946, pour améliorer, « rationaliser » les relations entre l'Assemblée nationale et ce que l'on appelait pas encore le Gouvernement (cf., entre autres, les articles 45 et 49 de cette constitution). C'est l'échec même de cette première « rationalisation » du « parlementarisme » (ces dispositions n'ayant pas été respectées

dans la pratique institutionnelle, qui a purement et simplement, contre la Constitution elle-même, renoué avec celle de la III<sup>ème</sup> République) et l'impossibilité de faire aboutir les tentatives, nombreuses dans les dernières années du régime, pour réviser la Constitution, qui ont incité les constituants de 1958 (et non le seul général de Gaulle, selon une légende fort répandue mais inexacte) à augmenter et à durcir sensiblement les dispositifs permettant de créer un véritable « parlementarisme rationalisé ».

Il s'ensuit deux conséquences fondamentales :

1. Tout se passe comme si le rééquilibrage des pouvoirs au profit de l'exécutif avait été plus brutal qu'il aurait dû l'être si les acteurs politiques de la IV<sup>ème</sup> République n'avaient, de manière parfaitement délibérée, violé la Constitution qu'ils avaient élaborée et votée. Mais surtout, ce rééquilibrage a eu lieu de deux manières :
  - d'une manière classique, c'est-à-dire conforme à la démarche déjà envisagée sous la III<sup>ème</sup> République et avortée sous la IV<sup>ème</sup>, consistant à créer un véritable gouvernement (et non plus un simple exécutif dérivé), à la fois *doté des moyens* juridiques de gouverner et *protégé* des empiétements du Parlement ;
  - d'une manière nouvelle, en renforçant substantiellement la fonction présidentielle. Ainsi peut-on dire que le pouvoir exécutif a été doublement renforcé.
- 2.. Les constituants de 1958 ont procédé à de véritables révolutions juridiques, en ce sens qu'ils ont introduit dans la Constitution des dispositions qui constituent un véritable renversement de conception par rapport à la « tradition républicaine », par exemple :
  - le renforcement de la fonction présidentielle déjà cité, par l'institution, dès 1958, de pouvoirs propres octroyés au Président de la République (innovation juridique sans précédent) et par l'instauration, en 1962, de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct ;
  - l'institution du référendum législatif (innovation également sans précédent, excepté le cas, resté théorique, de la Constitution de 1793) : le Parlement n'a plus le monopole de la loi ;
  - le fameux renversement opéré par la combinaison des articles 34 et 37 (plus significatif sur le plan des symboles que dans la réalité) : la loi ne peut plus tout faire ;
  - la création du Conseil constitutionnel (même si celui-ci, pour ne pas trop brutaliser la tradition républicaine, est conçu de manière à ne pas en faire une cour constitutionnelle à part entière) : la loi ne peut plus faire n'importe comment.

## **1. LA NAISSANCE DU REGIME ET L'ELABORATION DE LA CONSTITUTION**

### ***1. 1. LA NAISSANCE DU REGIME***

La V<sup>ème</sup> République est née de la conjonction de deux crises :

- une crise structurelle : celle du système politico-institutionnel où la combinaison, notamment, du scrutin à la proportionnelle pour l'élection des députés et du non-respect des dispositions constitutionnelles relatives aux relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif a abouti à frapper ce dernier d'impuissance au moment même où se posent de graves problèmes (reconstruction, difficultés économiques et financières, débuts plutôt « chauds » de la guerre froide et, surtout, décolonisation) ;
- une crise conjoncturelle : la guerre d'Algérie.

La conjonction de ces deux crises et le discrédit du régime dans l'opinion qui l'accompagne provoquent une montée en puissance puis une véritable autonomisation de l'armée, phénomène sans précédent, si l'on y réfléchit bien, dans l'histoire française, sauf sous le Directoire. La crise du 13 mai 1958 en est l'aboutissement.

Les candidats veilleront à être attentif au processus juridique de mise en place du nouveau régime : les conditions dans lesquelles a été votée la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, la rédaction de l'article 1 de cette loi montrent le souci du régime d'être constitué dans les formes légales et d'éviter toute comparaison fâcheuse avec d'autres événements historiques du même genre et, tout particulièrement, ceux du 10 juillet 1940... D'un strict point de vue juridique, la V<sup>ème</sup> République, si l'on y réfléchit bien, est le seul régime de l'histoire française à avoir été constitué *légalement*.

D'un point de vue politique, on se souviendra que l'ensemble des forces politiques, à l'exception du P.C.F., de l'extrême-droite et de quelques personnalités comme F. Mitterrand et P. Mendès-France, soutiennent le retour au pouvoir du général de Gaulle et le processus constitutionnel.

Sur ces aspects, les candidats pourront consulter avec grand profit le petit livre de René Rémond, qui fait le tour de la question de manière très claire : *le retour de de Gaulle* (Editions Complexe, coll. « la mémoire du siècle »).

## **1.2. L'ELABORATION DE LA CONSTITUTION**

Les candidats se garderont bien de souscrire au mythe d'une constitution élaborée ou dictée par le général de Gaulle. Il faut d'abord se souvenir que la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 était une sorte de cahier des charges qui, pour n'être pas très précis, n'en comportait pas moins quelques dispositions fondamentales, entre autres sur la nature même du régime (nécessairement parlementaire, au sens que ce mot revêt en droit constitutionnel, puisque la responsabilité ministérielle est mentionnée dans cette loi). De plus, il ne faut pas sous-estimer le rôle non seulement de Michel Debré, favorable à un régime à l'anglaise, mais aussi des personnalités de la IV<sup>ème</sup> République favorables à une vraie rationalisation du parlementarisme.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 prévoyait que la Constitution devait être élaborée par le Gouvernement (et non pas, notons-le, comme dans la tradition républicaine par une assemblée constituante), puis soumise à référendum. Concrètement l'élaboration de la Constitution a été le fait de 4 instances :

- un groupe d'impulsion et de réflexion, présidé par le général de Gaulle et réunissant les 4 ministres d'Etat de son gouvernement ( Guy Mollet, P. Pflimlin, A. Pinay, F. Houphouët-Boigny) et quelques experts dont René Cassin ;
- un groupe de techniciens dirigé par M. Debré, ministre de la justice, comprenant surtout des membres du Conseil d'Etat ;
- le « Comité consultatif constitutionnel », composé aux deux tiers de parlementaires et pour un tiers de personnalités désignées par le gouvernement. Présidé par Paul Reynaud, celui-ci doit rendre un avis (qui ne lie pas le Gouvernement) sur le projet de Constitution ;
- le Conseil d'Etat, qui doit rendre un avis avant l'adoption du texte en Conseil des ministres.

L'avant-projet de Constitution a été soumis fin juillet au Comité consultatif constitutionnel (C.C.C.),

qui l'a examiné pendant la première quinzaine d'août. Il faut souligner que son rôle n'a pas été de pure forme, loin de là : la quasi-totalité de ses avis, qui portaient souvent sur des points importants (composition du corps électoral pour l'élection du Président de la République, dispositions sur le référendum, dont le champ a été considérablement réduit par le C.C.C, rédaction du futur article 16 ou du futur article 34, etc.). ont été suivis par le Gouvernement. Le Conseil des ministres a entériné le projet définitif le 3 septembre et celui-ci a été massivement approuvé par référendum le 28 septembre 1958 (près de 80% des suffrages exprimés pour le oui, avec un taux de participation inégalé (auparavant et depuis lors...) de près de 85%. Même s'il faut faire la part des différentes motivations qui ont pu inspiré ce résultat (oui à de Gaulle, oui à un règlement rapide de la guerre d'Algérie, non au régime d'assemblée, dont on oublie souvent qu'il avait déjà été fortement rejeté par les électeurs lors du référendum du...21 octobre 1945, etc.) la signification n'en est pas moins claire : la V<sup>ème</sup> République était fondée, malgré la virulence qu'avaient manifestée ses opposants pendant la campagne électorale, sur des bases très solides ; née dans la *légalité*, elle bénéficiait donc également d'une *légitimité* dont peu de régimes, dans l'histoire constitutionnelle française, avaient pu se targuer.

## **II. LES PRINCIPAUX POUVOIRS PUBLICS DANS LA CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958**

Il s'agit simplement ici de mettre en évidence quelques lignes de force de la V<sup>ème</sup> République telle qu'elle a été conçue dans le texte même de la Constitution, sans préjuger, pour l'instant, des évolutions que lui feront subir la pratique constitutionnelle.

### ***2.1. LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE***

#### ***2.1.1. Le statut du Président de la République.***

- Le mode de désignation : le Président de la République (P.R.) est élu, non plus par le Parlement comme sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> République, mais par un collège de grands électeurs analogue à celui du Sénat. Avantage : le Président de la République n'est plus dépendant des partis politiques, encore moins des parlementaires qui ne représentent que 1% environ du corps électoral. L'élection au suffrage universel direct n'a, en 1958, été envisagée que pour être expressément rejetée, pour plusieurs raisons, dont les plus intéressantes, exprimées par M. Debré tenaient à la nature du régime (refus de voir le régime parlementaire risquer d'évoluer vers un régime présidentiel...).  
Quant à la durée du mandat (septennat), elle a été reprise, naturellement et sans discussion, de la tradition qui s'était imposée, dans des conditions politiques très particulières, depuis 1873.  
Innovations : les dispositions de l'article 7 relatives à la vacance et à l'empêchement.
- Le régime de la responsabilité : cet aspect, parfaitement anodin en 1958 comme auparavant, est devenu capital depuis quelques années. En raison de l'actualité, il fera l'objet d'une fiche technique dans le deuxième fascicule.

#### ***2.1.2. Les prérogatives du Président de la République.***

Il convient de faire la distinction entre l'article 5 (nouveau tout à fait originale introduite par la Constitution de 1958) qui se contente de définir les grandes *missions* du Président de la République et les *pouvoirs* proprement dits du Président de la République, sans lesquels l'article 5 serait privé d'effet : ce sont ces pouvoirs, dont la plupart sont d'ailleurs traditionnels, qui donnent un contenu à l'article 5.

Les pouvoirs du Président de la République comportent une innovation majeure, qui ne tient pas tant à leur contenu, qu'à la dispense, introduite par l'article 19 pour certains d'entre eux, du contreseing (pouvoirs propres du Président de la République). Cette innovation avait pour but, bien sûr, de donner au Président de la République un pouvoir d'action autonome, mais, ce faisant, elle a pour effet, pour la première fois dans l'histoire du régime parlementaire, de soustraire certains actes du pouvoir exécutif au contrôle du Parlement, c'est-à-dire de les sortir, en quelque sorte, de l'espace de la responsabilité politique.

On remarquera que ces pouvoirs propres ne sont pas des pouvoirs de nature gouvernementale, au sens où ils ne permettent pas de gouverner au quotidien, de « conduire la politique de la nation ». Ce sont des pouvoirs qui ne permettent d'agir que de façon discontinue, dans certaines circonstances importantes de la vie politique et institutionnelle (par exemple, nomination du Premier ministre (art. 8, al.1) et, par conséquent, d'un nouveau gouvernement ; dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12) ; organisation d'un référendum (art. 11) ; saisine du Conseil constitutionnel (art. 61 ou 54) ; messages au Parlement (art.18) ; voire exercice des pouvoirs exceptionnels dans le cadre de l'article 16). Autrement dit, les pouvoirs propres du Président de la République, s'ils ne sont pas de nature gouvernementale, sont, en revanche, à rapprocher de la notion d'arbitrage mentionnée à l'article 5, notion mal définie, inconnue du Droit constitutionnel jusqu'alors et issue de la conception orléaniste du chef de l'Etat : celui-ci, dans cette conception, n'est pas un gouvernant, mais un régulateur de l'activité politique et institutionnelle (il intervient en cas de difficulté, par la dissolution, la nomination d'un nouveau chef de gouvernement, etc.). Il est à noter que cette fonction d'arbitrage, dévolue au Président de la République, avait été esquissée dans ses grandes lignes par le général de Gaulle dans le fameux discours de Bayeux (16 juin 1946).

Associés à l'article 5 qu'ils précisent, les pouvoirs propres de l'article 19 constituent l'essentiel du renforcement (en lui-même original, comme on l'a déjà dit) de la fonction présidentielle en 1958. On notera, dans la ligne des remarques qui précèdent, que ce renforcement ne va pas, tant s'en faut, jusqu'à instituer un président gouvernant comme le fera très vite la pratique constitutionnelle et comme y obligera de facto la révision constitutionnelle de 1962. Il y a une grande cohérence entre les principales caractéristiques de la fonction présidentielle telle qu'elle a été conçue dans le texte de la Constitution de 1958: élection par un collège de notables (qui, tout en soustrayant le Président de la République à l'influence du Parlement, ne le soumet pas pour autant à un engagement politique fort, contracté avec le peuple dans le cadre d'une campagne électorale nationale) ; durée longue du mandat (septennat), pouvoirs de régulation institutionnelle mis en œuvre de façon autonome, tout concourt à dessiner les contours de la fonction arbitrale, et seulement arbitrale, du Président de la République C'est cette cohérence du texte de 1958 qui sera mise à mal, d'abord par la pratique constitutionnelle du général de Gaulle, que poursuivront ses successeurs ; ensuite par l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ; et, plus récemment, par l'instauration du quinquennat.

## **2.2. LE PREMIER MINISTRE ET LE GOUVERNEMENT**

### **2.2.1. LE STATUT DES MEMBRES DU GOUVERNEMENT**

- Mode de désignation : le Président de la République nomme les membres du Gouvernement, sans contreseing pour le Premier

ministre (art. 8, al.1), avec contreseing pour les ministres (art. 8, al. 2). Mais la principale innovation est la suppression de l'investiture, caractéristique de tout régime parlementaire, qui existait, sous la III<sup>ème</sup> République de façon coutumière et, sous la IV<sup>ème</sup>, en vertu de l'article 45 de la Constitution de 1946. Cette suppression résulte d'une interprétation extensive de l'article 49, al.1, qui ne prévoit pas de façon explicite et formelle la nécessité pour le gouvernement nouvellement formé de solliciter la confiance de l'Assemblée nationale *avant* la nomination faite par le Président de la République, comme c'était le cas dans la Constitution de 1946. En se dispensant de cette précision chronologique, les constituants de 1958 ont voulu affirmer que, dans le cadre d'un régime parlementaire rénové, le Gouvernement ne procédait plus du Parlement mais du Président de la République : le Gouvernement est juridiquement constitué dès la publication des décrets de nomination. Il convient toutefois de rappeler que le Premier ministre a presque toujours posé la question de confiance peu de temps *après* l'entrée en fonction du Gouvernement : entre 7 et 15 jours après la nomination, pour le premier gouvernement Debré et les deux premiers gouvernements Pompidou ; entre 1 semaine et un mois, sous les présidences de V. Giscard d'Estaing, de F. Mitterrand et J. Chirac. En période de cohabitation, la question de confiance, pour des raisons évidentes, est posée quelques jours après la nomination.

- Les incompatibilités ministérielles : l'article 23, qui prévoit les différentes incompatibilités avec la fonction de ministre, introduit un dispositif radicalement nouveau, tout à fait étranger au régime parlementaire (mais propre au régime présidentiel): l'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction ministérielle. Plus encore que pour la suppression de l'investiture, l'objectif est clair : déconnecter le Gouvernement avec le Parlement pour assurer son indépendance et éviter les conflits d'intérêt caricaturaux qu'on avait pu connaître sous la IV<sup>ème</sup> République entre les ministres et leur parti politique.

- La responsabilité : il convient de distinguer la responsabilité individuelle des membres du Gouvernement (et notamment pénale) qui a évolué depuis 1958 (titre X de la constitution depuis la révision du 27 juillet 1993) et la responsabilité politique telle qu'elle résulte, inchangée depuis 1958, de l'article 49. Nous renvoyons aux manuels pour l'étude des différentes dispositions de cet article, qui joue un rôle capital dans l'équilibre général des institutions. Nous voulons simplement souligner que cet article, qui est l'une des composantes décisives du « parlementarisme rationalisé », est fortement inspiré des dispositions (non respectées dans la pratique) du même article de la Constitution de 1946 : les constituants de 1958 n'ont inventé que le troisième alinéa (le fameux 49.3), conçu à l'origine, alors qu'on n'imaginait pas la formation du « phénomène majoritaire », pour permettre à un gouvernement ne disposant que d'une majorité relative de continuer à proposer et à faire adopter des projets de loi. On sait que cet article, dont l'utilisation, devenue plus rare d'ailleurs, suscite toujours remous et commentaires, s'est transformé, pour l'essentiel, en instrument de discipline de la majorité. En étudiant son mécanisme attentivement, on prendra garde à ce tour de force constitutionnel : l'article 49, al.3, en permettant de faire adopter un projet de loi sans débat et sans vote aboutit de facto à un véritable transfert du pouvoir législatif au Gouvernement...



## 2.2.2 LA FONCTION GOUVERNEMENTALE ET LES POUVOIRS GOUVERNEMENTAUX

Il n'est pas anodin de remarquer que la Constitution de 1958 utilise le terme de « gouvernement » pour désigner la formation collégiale des ministres dirigée par le « premier » d'entre eux. Cette expression, qu'on trouve pour la première fois en France dans la Constitution de l'an VIII et qui était utilisée à la place de celle de « pouvoir exécutif » dans les constitutions napoléoniennes comme dans les chartes de la monarchie parlementaire, ne figurait pas dans les textes constitutionnels de la III<sup>ème</sup> et de la IV<sup>ème</sup> République (d'ailleurs, à l'époque, dans la vie courante et dans la presse, on utilisait plutôt le terme de « cabinet », totalement tombé en désuétude depuis 1958). Il y a là, au niveau même du vocabulaire, une volonté manifeste de revaloriser le rôle de l'exécutif et de rompre avec une certaine conception des relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif issue de la tradition républicaine.

La Constitution définit pour la première fois la fonction gouvernementale (dans l'article 20), ainsi que le rôle du chef du Gouvernement (dans l'article 21), comme elle s'attache à définir, on l'a vu, les grandes lignes de la fonction présidentielle dans l'article 5. Ce faisant, le Gouvernement et son chef voit leur place définie de manière claire, aussi bien par rapport au Parlement (on vient de le voir dans les lignes qui précèdent) que par rapport au Président de la République : c'est le Gouvernement, dont « l'action » est dirigée par le Premier ministre, qui « détermine » la politique nationale, c'est-à-dire en fixe les grandes orientations (dont il demande, en tant que de besoin, la traduction législative au Parlement) et qui la « conduit », c'est-à-dire la met en application, sous le contrôle du Parlement (notamment dans le cadre de l'exercice de la responsabilité ministérielle). En clair, la fonction gouvernementale n'appartient plus, comme c'était le cas, pour une bonne part, sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> République, au Parlement ; mais elle n'appartient pas davantage au Président de la République, comme tendra à l'imposer, contre la lettre et l'esprit du texte de 1958, la pratique constitutionnelle.

En effet, les pouvoirs reconnus au Gouvernement (ou spécifiquement à son chef, dans certains cas) aux titres III et V de la Constitution donnent consistance à la fonction gouvernementale telle qu'elle est définie à l'article 20 : ces pouvoirs, dont les candidats trouveront une analyse détaillée dans leur manuel de Droit constitutionnel, donnent les moyens au Gouvernement et au Premier ministre de conduire au quotidien la politique de la nation (à la différence des pouvoirs propres du président de la République, on l'a vu). C'est tout particulièrement le cas :

- du pouvoir d'initiative législative (art. 39) ;
- du pouvoir réglementaire de droit commun (pouvoir propre du Premier ministre (art. 21), le pouvoir réglementaire qu'exerce la Président de la République en Conseil des ministres en vertu de l'article 13 n'étant qu'un pouvoir d'attribution ;
- du pouvoir de direction de l'administration (art. 20) ;
- du pouvoir de nomination délégué par le Président de la République (article 13 et 21 et ordonnance organique du 23 novembre 1958) ;
- de tous les pouvoirs qui constituent une bonne part de ce qu'on appelle « le parlementarisme rationalisé » et qui permettent au gouvernement d'intervenir à différentes étapes du processus législatif (cf. notamment articles 48, 40, 41, 44, 45).

La conclusion s'impose : dans le texte de 1958, c'est bien le Gouvernement qui est l'instance principale de l'exécutif. Cette conclusion est rendue évidente par l'énumération ci-après des différents pouvoirs relevant de l'exécutif.

### 1. Pouvoirs mis en œuvre par le Président de la République seul (=pouvoirs propres de l'art. 19) :

- nomination du Premier ministre (art. 8, al. 1) ;
- organisation du référendum législatif (art. 11), sous réserve de la remarque ci-dessous ;
- dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12) ;
- pouvoirs de crise de l'article 16 ;
- message au Parlement (art. 18) ;
- saisine du Conseil constitutionnel (art. 54 et 61) ;
- nomination de trois membres (et du Président) du Conseil constitutionnel (art. 56) ;

## **2. Pouvoirs mis en œuvre par le Premier ministre (ou par le Gouvernement) seul :**

- pouvoir réglementaire de droit commun (article 21) ;
- pouvoir de nomination délégué (art. 13 et 21) ;
- pouvoir de direction de l'administration (art. 20) ;
- « responsabilité de la défense nationale » (art. 21) ;
- initiative législative (art. 39) ;
- mise en œuvre du parlementarisme rationalisé (art. 40, 41, 44, 45, 48 notamment) ;
- question de confiance (art. 49, al. 1 et 3) ;
- saisine du Conseil constitutionnel (art. 37, 54, 61).

## **3. Pouvoirs mis en œuvre conjointement par le Président de la République et par le Premier ministre (ou par le Gouvernement) :**

Outre le cas particulier de la présidence du Conseil des ministres (art.9), il s'agit de pouvoirs attribués par la Constitution au Président de la République, mais dont l'exercice est subordonné :

- soit aux contreseings mentionnés à l'article 19 :
  - . signature des décrets et ordonnances délibérés en Conseil des ministres (art. 13) ;
  - . nominations en Conseil des ministres (art. 13) ;
  - . promulgation de la loi (art. 10, al.1) ;
  - . nouvelle délibération demandée au Parlement (art. 10, al.2) ;
  - . droit de grâce (art. 17) ;
  - . attributions en matière de défense nationale (art. 15 et 5) ;
  - . attributions en matière de politique étrangère (art. 52 et 5) ;
- soit aux contreseings *et* à une proposition du Premier ministre ou du Gouvernement :
  - . nomination des ministres (art. 8, al.2) ;
  - . organisation du référendum (art. 11) ;
  - . convocation du Parlement en session extraordinaire (art. 29 et 30) ;
  - . révision de la constitution (art. 89).

On remarquera que l'organisation du référendum est, en fait, un faux pouvoir propre du Président de la République : juridiquement, c'en est un, puisqu'il est dispensé du contreseing en vertu de l'article 19 ; dans la pratique, il n'en est pas un, puisque l'article 11 subordonne l'initiative présidentielle à une proposition du Gouvernement (ou des deux assemblées).

L'énumération qui précède montre clairement que la Constitution de 1958 a institué un pouvoir exécutif original : ni monocéphale comme dans un régime présidentiel, ni faussement bicéphale comme dans les régimes parlementaires européens, mais réellement bicéphale comme dans la tradition orléaniste. En effet, le chef de l'Etat n'est pas cantonné dans un simple rôle de représentation mais doté de pouvoirs d'action qui lui sont propres. Pour autant, ce bicéphalisme réel ne remet pas en cause la prépondérance, au sein du pouvoir exécutif, du Gouvernement : le texte de 1958 introduit un partage des rôles relativement clair entre un Président de la République *arbitre* (le contenu de cette fonction arbitrale étant défini, comme on l'a vu, par les pouvoirs propres de l'article 19) et un Premier ministre qui *gouverne*. Le premier intervient ponctuellement en cas de blocage du système politico-institutionnel ou de crise grave, le second agit au quotidien en menant la politique de la nation, que son gouvernement a conçue. Insistons sur ce point : le texte de 1958 donne au seul Premier ministre, dirigeant l'action du gouvernement, les pouvoirs permettant de gouverner. On remarquera d'ailleurs à ce sujet que tous les pouvoirs du Président de la République qui relèvent de la fonction gouvernementale (par exemple, ceux des articles 10, 13, 15, 52) sont soumis à contreseing. Or, dans l'esprit des constituants de 1958, le Président de la République, dans l'exercice de ses pouvoirs soumis à contreseing, a compétence liée et ce en vertu d'une coutume ancienne et bien établie depuis les années 1877-80 (c'est précisément le poids de cette coutume qui a conduit à instituer, pour la fonction d'arbitrage, des pouvoirs soustraits au contreseing). Le partage, au sein de l'exécutif, entre la fonction arbitrale et la fonction gouvernementale est donc bien établi. (La seule source de confusion, dans le texte de 1958, concerne le domaine de la défense nationale (le Président de la République est « chef des armées » tandis que le Premier ministre est « responsable de la défense nationale ». Encore cette équivoque a-t-elle été en partie levée dans l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation de la défense nationale). Mais, on le sait, ce partage des rôles a été substantiellement remis en cause par la pratique constitutionnelle.

### **2.3. LE PARLEMENT**

Pour l'organisation et le fonctionnement du Parlement, pour les pouvoirs qui lui sont reconnus par la Constitution, pour le statut des parlementaires, nous renvoyons aux manuels de Droit constitutionnel. Là encore, nous nous contenterons d'attirer l'attention sur les caractéristiques fondamentales de l'institution parlementaire dans le régime conçu par les constituants de 1958 et notamment sur « le parlementarisme rationalisé ».

Dans leur volonté de mettre un terme à « la souveraineté parlementaire » et de rééquilibrer les pouvoirs en faveur de l'exécutif, les constituants de 1958, ont procédé à un encadrement des pouvoirs du Parlement et à une redéfinition stricte de ses deux fonctions principales : la fonction législative et la fonction de contrôle du pouvoir exécutif.

#### **2.3.1. LA FONCTION LEGISLATIVE**

Trois évolutions importantes doivent être soulignées, par rapport à la situation antérieure à 1958 :

- la toute puissance de la loi a été doublement remise en cause, par la redéfinition de cette notion, d'une part ; par la création du Conseil constitutionnel, d'autre part (ce deuxième point sera traité ci-dessous, dans le paragraphe sur le Conseil constitutionnel) ;
- le Parlement a perdu le monopole du pouvoir législatif : il n'est plus la source unique de la loi ;

- le Parlement a perdu la maîtrise de la procédure législative.

### **2.3.1.1. La toute puissance de la loi a été remise en cause par la redéfinition de la norme législative dans la Constitution de 1958.**

Traditionnellement, depuis 1789, la loi était simplement définie par l'organe chargé de l'adopter et, à ce titre, investi du pouvoir législatif. En ce sens, sous les deux républiques précédentes, la loi était la norme issue de l'exercice du pouvoir législatif par le Parlement. La V<sup>ème</sup> République reprend cette définition dans le premier alinéa de l'article 34 : « la loi est votée par le Parlement ». Mais elle y ajoute une deuxième définition selon le contenu de la loi : l'article 34 est une longue énumération des domaines dans lequel intervient le Parlement et l'article 37 précise (al.1) : « les matières autres que celles du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ».

Il y a là une véritable révolution juridique par rapport à la conception française traditionnelle de la loi. En effet, parce que la loi est désormais définie de façon *matérielle* et non plus seulement de façon *organique*, le législateur voit, pour la première fois, sa compétence limitée : la loi ne peut plus tout faire, mais seulement ce qui est précisé à l'article 34. De plus, tout se passe comme si la Constitution, en énumérant les matières qui relèvent de la loi et en ne précisant pas celles qui sont du domaine du règlement, faisait de la compétence législative une compétence d'attribution et de la compétence réglementaire une compétence de droit commun. A côté du traditionnel pouvoir réglementaire d'exécution des lois, on voit ainsi apparaître ce qu'on a appelé « le pouvoir réglementaire autonome ». Cette distinction est d'ailleurs faite implicitement dans l'article 21, ce qui confirme l'analyse faite ci-dessus qu'un véritable pouvoir gouvernemental a été substitué au pouvoir exécutif traditionnel. Enfin, on sait que cette nouvelle répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire est garantie dans son exercice par l'article 37, al.2 et par l'article 41 destinés à empêcher tout empiétement du législateur sur le domaine réglementaire.

On notera que, comme souvent, la V<sup>ème</sup> République n'a fait, dans ce domaine comme dans d'autres, que reprendre une vieille idée, mais en la réinterprétant de façon défavorable au Parlement : en effet, la IV<sup>ème</sup> République avait déjà procédé, par la loi du 17 août 1948, à une délimitation précise des champs d'intervention respectifs de la loi et du règlement, dans le but, d'ailleurs, d'étendre les compétences reconnues au pouvoir réglementaire. Mais, alors, c'était le règlement qui voyait son domaine défini et non la loi et, de plus, c'était la loi et non la Constitution, qui procédait à cette définition : le Parlement restait donc maître de modifier quand il le souhaitait cette répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire.

Il faut toutefois souligner que, considérable dans son principe, cette révolution juridique à laquelle procède la Constitution de 1958, est restée limitée dans ses effets :

1. les matières qui, dans l'article 34, relèvent de la loi sont si vastes et si générales que la compétence du législateur, bien que définie, reste très étendue : on estime à moins de 10% les actes pris par le Gouvernement qui relèvent du pouvoir réglementaire autonome ;
2. le Conseil constitutionnel, dans la décision du 19 novembre 1975 (collectivités locales), a affirmé l'unité de l'article 34, empêchant ainsi l'interprétation restrictive, qui aurait pu être faite au détriment du Parlement, de la distinction entre les deux expressions : « la loi fixe les règles concernant : » et « la loi détermine les principes fondamentaux : » ;

3. l'article 34, du reste, n'est pas exhaustif en matière de compétence législative : celle-ci se trouve également mentionnée dans les articles 35, 36, 47, 53, sans parler des domaines ne relevant pas de l'activité législative ordinaire (loi constitutionnelle résultant de la mise en œuvre de l'article 89, loi organique de l'article 46) ;
4. les pouvoirs attribués au Gouvernement pour défendre le champ de sa compétence réglementaire, dans les articles 37 et 41, sont facultatifs et le Conseil constitutionnel en a tiré les conséquences (décision du 30.07.82) : les lois comportant des dispositions réglementaires ne sont pas entachées d'inconstitutionnalité si le Gouvernement a renoncé à soulever l'exception d'irrecevabilité de l'article 41. Autrement dit, si le Gouvernement ne peut jamais s'immiscer dans le domaine législatif, à l'inverse le Parlement peut légiférer dans le domaine réglementaire dès lors que le Gouvernement ne s'y oppose pas expressément . L'usage de l'article 41, passé les premières années de la V<sup>ème</sup> République, étant devenu exceptionnel, on ne s'étonnera pas que très rares sont aujourd'hui les lois qui ne contiennent pas des dispositions réglementaires. Ainsi se trouve effacée, dans la pratique, la fameuse distinction entre l'article 34 et l'article 37. En fait, la problématique de la délimitation entre loi règlement en est revenue à peu près à ce qu'elle était sous la IV<sup>ème</sup> République, après la loi du 17 août 1948 : il s'agit non pas tant de savoir si le législateur est compétent pour agir ou pas (il l'est, désormais, y compris, dans l'abstention du Gouvernement, dans les domaines qui ne relèvent pas explicitement de l'article 34) mais quand le Gouvernement peut agir sans autorisation parlementaire.

### **2.3.1.2. Le Parlement a perdu le monopole du pouvoir législatif**

Sous la V<sup>ème</sup> République, le Parlement, dans l'exercice du pouvoir législatif, est concurrencé :

- à titre exceptionnel, par le Président de la République, dans le cadre de l'article 16 ;
- de manière banale, mais peu fréquemment, par le peuple, dans le cadre de la procédure référendaire de l'article 11 ;
- de manière banale et nettement plus fréquente, par le Gouvernement, dans le cadre de la procédure des ordonnances de l'article 38.

S'agissant du référendum, il faut rappeler que le référendum *législatif* de l'article 11, qu'il convient de bien distinguer du référendum *constitutionnel* de l'article 89 et du référendum *territorial* de l'article 53 (al.3), est une nouveauté radicale : jamais, sauf dans la Constitution de 1793, qui n'a jamais été appliquée, le peuple n'a eu en France la possibilité de faire directement la loi. A ce titre, l'article 11 constitue aussi une révolution juridique. La preuve en est, d'ailleurs, les nombreux avatars qu'a connus la rédaction de cet article, qui témoignent des réticences du milieu politique traditionnel à l'égard des procédés de la démocratie directe: conçu initialement, dans l'esprit du général de Gaulle, comme un pouvoir réel d'arbitrage, le chef de l'Etat se réservant la possibilité de faire appel au peuple en cas de difficulté pour faire adopter une loi par le Parlement, le référendum, lors de l'examen de l'article par le Comité consultatif constitutionnel, a été considérablement limité dans son champ d'application et strictement encadré dans ses modalités de mise en œuvre. La possibilité de contourner, en quelque sorte, le Parlement a ainsi été quasiment réduite à néant et la France se trouve aujourd'hui, malgré la révision constitutionnelle du 4 août 1995, qui a substantiellement élargi le champ du référendum, plus proche des démocraties représentatives pures qui proscrivent le référendum (comme l'Allemagne) ou ne l'utilisent que de manière exceptionnelle (comme l'Angleterre) que de celles qui en font un large usage (comme l'Italie, sans même parler, bien sûr, de la Suisse ou de la plupart des Etats américains).

En ce qui concerne les ordonnances, il convient de rappeler qu'il ne s'agit là que d'une constitutionnalisation de l'ancienne procédure des décrets-lois ou des lois de pleins pouvoirs, qui était apparue, dans le silence des textes et contre l'esprit des lois constitutionnelles de 1875, à la faveur de la

Première guerre mondiale, et qui s'était maintenue, en violation directe de l'article 13 de la Constitution de 1946, sous la IV<sup>ème</sup> République. Mais là comme ailleurs, la Constitution de 1958 a durci, au profit du Gouvernement, le dispositif qui existait antérieurement: l'article 38 prévoit, en effet, que c'est le Gouvernement et non le Parlement qui a l'initiative de la procédure et l'article 41 permet au Gouvernement d'empêcher le Parlement de légiférer dans un domaine qui a fait l'objet « d'une délégation accordée en vertu de l'article 38 ». Constitutionnalisée, cette procédure est devenue banale : elle n'est plus réservée aux crises plus ou moins graves, comme sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> République, mais utilisée lorsqu'un Gouvernement veut appliquer rapidement son programme politique (cas des ordonnances dans le domaine social de 1981) ou agir vite dans un domaine complexe et technique (cas des ordonnances relatives aux simplifications administratives sous le gouvernement Raffarin) .

### **2.3.1.3. Le Parlement a perdu la maîtrise de la procédure législative**

Nous sommes ici au cœur du rééquilibrage entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et au cœur du « parlementarisme rationalisé ».

Jusqu'en 1958, le Parlement était totalement maître des conditions dans lesquelles la loi était élaborée, examinée, discutée et votée. Les différents aspects de la procédure législative étaient d'ailleurs déterminés, pour l'essentiel, par le règlement des assemblées, voire par la coutume. Par voie de conséquence, le cabinet était dépendant de la bonne volonté du Parlement et du rythme des travaux parlementaires pour conduire une politique dont, d'ailleurs, la définition lui échappait pour l'essentiel. En 1958, les constituants, établissant un Gouvernement chargé de « déterminer et de conduire la politique de la nation », ont voulu donner à celui-ci les moyens d'accomplir sa tâche. Ainsi la Constitution comporte-t-elle une série de dispositions qui permettent au Gouvernement d'intervenir à des moments décisifs de la procédure législative. Si l'on étudie attentivement ces dispositions, dont les plus importantes sont énumérées ci-après, on s'aperçoit qu'elles sont inspirées par un souci majeur : garantir le plein exercice de l'initiative législative reconnue au Premier ministre à l'article 39. Concrètement, la Constitution permet à un gouvernement non seulement de faire discuter ses projets de loi mais même de les faire voter sans qu'ils aient été modifiés de manière substantielle et sans que le processus législatif ait été interrompu. En ce sens, on peut dire, sans exagération, que le Gouvernement, sous la V<sup>ème</sup> République, s'il ne fait pas la loi, participe pleinement au pouvoir législatif ; autrement dit, que l'exercice du pouvoir législatif est partagé entre le Parlement et le Gouvernement – chose inconcevable entre 1880 et 1958. D'une manière plus générale, la répartition des rôles est la suivante : le Gouvernement conçoit (« détermine ») une politique qu'il soumet à l'approbation du Parlement en lui proposant d'examiner un certain nombre de lois, dont il veille à faire en sorte qu'elles soient adoptées rapidement et sans modifications autres que celles qu'il admet. Il met ensuite en œuvre (« conduit ») cette politique sous le contrôle, plus symbolique que réel, du Parlement : c'est, *in fine*, aux électeurs plus qu'aux parlementaires qu'il rend compte (par la mesure de sa popularité que permettent les sondages et, bien sûr, au moment des élections).

Les principaux mécanismes du « parlementarisme rationalisé » permettant au gouvernement d'intervenir dans la procédure législative sont les suivants :

- le rôle prioritaire du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour des assemblées (art.48) ;
- les restrictions diverses à l'initiative législative (art. 40, 41, 42 al.1, 44 al.2 et surtout 44, al.3) ;
- le privilège de parole des membres du Gouvernement dans les débats (art.31) ;
- la possibilité, pour le Gouvernement, de faire adopter un texte sans débat et sans vote (art.49, al.3) ;
- la maîtrise par le Gouvernement de la procédure de résolution des conflits entre les deux chambres (art.45) ;

- la possibilité de mettre en œuvre par ordonnance le projet de loi de finances et le projet de financement de la sécurité sociale (art.47).

### **2.3.2. LA FONCTION DE CONTROLE**

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 précise : « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés ». Cette disposition était une critique implicite des empiétements incessants du Parlement dans le fonctionnement même du pouvoir exécutif sous la IV<sup>ème</sup> République. Ceux-ci étaient particulièrement nets dans la manière dont, à cette époque, le Parlement concevait l'activité de contrôle de l'exécutif, qui se traduisait par l'intervention dans le fonctionnement même des ministères, soit des commissions permanentes (c'est la raison pour laquelle l'article 43, al.2 de la Constitution réduit leur nombre à 6), soit des commissions d'enquête.

L'activité de contrôle du Parlement a donc été strictement encadrée en 1958. Il convient de souligner que cette activité, à la différence de la fonction législative, est organisée non pas par la Constitution (seuls les articles 48 al.2, pour les questions orales, et 49, pour la responsabilité ministérielle, concernent la contrôle parlementaire) mais par des textes de rang inférieur. Il s'agit notamment de l'ordonnance du 17.11.58 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, modifiée par les lois du 19.07.77 et du 20.07.91, et, surtout, du règlement de chacune des assemblées.

Pour contrôler l'exécutif, le Parlement dispose de plusieurs instruments :

- la motion de censure, c'est-à-dire la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement, dans le cadre du contrôle politique : cet instrument, est beaucoup moins utilisé, en raison des limitations constitutionnelles que lui a apportées l'article 49 et de son peu d'effet dans la pratique, que sous la IV<sup>ème</sup> République;
- les déclarations faites par le Gouvernement aux assemblées, qui relèvent davantage de l'information recueillie par le Parlement sur l'activité de l'exécutif que du contrôle proprement dit ;
- les délégations et offices parlementaires ;
- les différentes formes de questions, écrites ou orales ;
- les commissions d'enquête ;
- les missions d'information parlementaire (à ne pas confondre avec les précédentes).

D'une manière générale, on se contentera de signaler que le Parlement ne dispose pas véritablement, à la différence des assemblées des autres pays européens (sans même parler, bien sûr, du Congrès américain) des moyens de contrôler véritablement l'exécutif. Cela s'explique, notamment, par le régime juridique contraignant des commissions d'enquête (voir infra).

« Le parlementarisme rationalisé » de la Constitution de 1958 aboutit ainsi, non seulement à faire du Gouvernement un véritable co-législateur, comme on l'a vu, mais aussi à empêcher que son action soit véritablement soumise au contrôle du Parlement. C'est ce deuxième aspect qui distingue la V<sup>ème</sup> République des autres grandes démocraties représentatives. En effet, contrairement à ce qui a été souvent dit, la rationalisation de la fonction législative n'est pas propre à la France : à des degrés divers, toutes les démocraties (notamment celles qui connaissent le « phénomène majoritaire ») connaissent une situation semblable, caractérisée par la prépondérance de l'exécutif dans ses relations avec le Parlement sur ce point. Le pays le plus proche de la France, à cet égard, est le Royaume-Uni, où, comme en France, le Premier ministre et son gouvernement, appuyé sur sa majorité à la chambre basse, peut conduire la

politique qu'il a définie en faisant adopter les lois *ad hoc*. Insistons sur ce point : dans la redistribution de la fonction législative entre le Parlement et l'exécutif, la France se situe dans la ligne de l'évolution générale des démocraties libérales depuis la Première et la Deuxième guerre mondiale, caractérisée partout par une montée en puissance de l'exécutif ; elle a simplement connu cette évolution avec un temps de retard par rapport aux autres pays. La véritable originalité de la France est dans l'absence de contrôle réel de l'exécutif par le Parlement, situation que ne connaissent pas les autres démocraties : sans même parler des Etats-Unis, où la puissance du Congrès dans ce domaine, à travers notamment les sous-commissions de ses commissions permanentes, est bien établie, les régimes parlementaires européens ont maintenu un contrôle réel sur l'activité de l'exécutif, même dans les pays connaissant le « phénomène majoritaire ». Ce contrôle ne s'exerce plus guère, dans ces pays, à travers la mise en cause de la responsabilité politique des gouvernements, qui est devenue rare comme en France, mais à travers différents instruments, bien vivants, de contrôle de l'activité gouvernementale et administrative (contrôle des départements ministériels par les commissions parlementaires notamment).

Dans les démocraties représentatives contemporaines, la répartition du pouvoir entre parlement et gouvernement peut être schématisée de la manière suivante :

1. conception de la politique nationale par le gouvernement ;
2. autorisation de mettre en œuvre cette politique donnée par le parlement ;
3. mise en œuvre de cette politique par le gouvernement ;
4. contrôle de cette mise en œuvre par le parlement.

Les points 1, 2 et 3 sont communs à la France et aux autres pays. Le point 4, en revanche, distingue la France. C'est, du reste, cette faiblesse de la fonction de contrôle, instituée dans les textes mais mise clairement en évidence à l'usage, qui a fait l'objet, beaucoup plus que la fonction législative, des réflexions et des propositions de réforme les plus sérieuses : la revalorisation du Parlement passe, en effet, d'abord par un renforcement (une mise à niveau, en quelque sorte, par rapport aux pays comparables) de la fonction de contrôle, bien plus que par un renforcement de la fonction législative. On reviendra sur ce point.

## 2.4. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

La création d'une juridiction chargée, entre autres fonctions, de vérifier la conformité de la loi à la Constitution est l'une des révolutions juridiques les plus significatives et les plus riches de conséquences de la V<sup>ème</sup> République.

Tout d'abord, il faut rappeler que cette institution est à peu près sans précédent dans l'histoire constitutionnelle française. C'est Sieyès qui, dans le cadre de l'élaboration de la Constitution de 1795, avait proposé la création d'un organisme chargé de vérifier que le législateur respecte la constitution et les libertés fondamentales, mais les constituants d'alors avaient rejeté cette proposition, jugée suspecte parce qu'elle remettait en cause la toute puissance du pouvoir législatif. Sieyès la reprendra dans la Constitution de l'an VIII en confiant au Sénat un rôle très proche de celui du Conseil constitutionnel de la V<sup>ème</sup> République, même si, en réalité, ce Sénat ne jouera pas vraiment le rôle de gardien de la constitution et des libertés, pas plus sous le Premier Empire que sous le Second.

Le fait qu'un contrôle de constitutionnalité, même s'il n'avait pas fonctionné et même s'il avait été inventé par l'un des « pères » de la Révolution française, ait caractérisé les deux régimes napoléoniens



suffisait à le discréditer aux yeux des républicains. Mais, notons-le, cette idée ne trouve pas davantage d'écho dans la tradition orléaniste (monarchiste). En fait, c'est la conception même du pouvoir législatif – et de la loi – telle qu'elle a été forgée par la Révolution et reprise par les partisans, tant monarchistes que républicains, du régime représentatif, qui exclut tout contrôle de constitutionnalité : parce que la loi est « l'expression de la volonté générale », formulée par la représentation nationale, elle ne peut, par nature et sauf à remettre en cause la souveraineté même de la nation qui s'exprime à travers ses représentants, être soumise à un quelconque contrôle : par définition la loi ne peut pas « mal faire », puisque, précisément, elle exprime la volonté générale. Dans cette conception, qui aboutit, en quelque sorte, à sacraliser la loi, seul le législateur, représentant la nation, peut défaire ce qu'il a fait : c'est ce que des juristes comme Carré de Malberg ont appelé « la souveraineté parlementaire ». Bien évidemment, on comprend comment, dans cette perspective, la hiérarchie des normes est restée plus théorique que réelle : il ne peut qu'exister une tension forte entre la Constitution, norme supposée supérieure, et la loi, norme supposée subordonnée à la Constitution, mais, dans la pratique, supérieure à elle. Le non respect des constitutions successives de la France, phénomène essentiellement politique, trouve ici à la fois sa justification et sa traduction sur le plan juridique.

Conscients du problème, dans le cadre de la première tentative de rationalisation du régime parlementaire, les constituants de 1946 ont mis en place un embryon de contrôle de constitutionnalité des lois (au moment où, après la Deuxième guerre mondiale, les nouvelles constitutions des pays d'Europe continentale, en Allemagne, en Autriche, en Italie, etc. vont mettre en place de véritables cours constitutionnelles) : le Comité constitutionnel (art. 91, 92, 93 de la Constitution du 27 octobre 1946). Mais tout, le nom même de cet organisme, sa composition, exclusivement politique, et jusqu'à sa mission, montre que, bien loin de remettre en cause la conception traditionnelle de toute-puissance de la loi, on la...constitutionnalise : l'article 91 ne précise-t-il pas que « le Comité constitutionnel examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution » ? On ne peut être plus clair : si la loi est non conforme à la Constitution, ce n'est pas la loi qui est censurée ou modifiée, c'est la Constitution qui est changée. Il est intéressant de remarquer que le Comité constitutionnel ne fonctionnera pas davantage que le Sénat des régimes napoléoniens.

Les constituants de 1958, n'avaient conçu, au départ, qu'un Comité constitutionnel renforcé (le nom même de l'institution de la IV<sup>ème</sup> République avait été initialement repris). Ce n'est qu'au fur et à mesure des travaux d'élaboration de la Constitution que cet organe, devenu Conseil constitutionnel, a vu ses prérogatives renforcées. Mais ce renforcement n'a pas été jusqu'à faire du Conseil constitutionnel une véritable *cour constitutionnelle*.

En effet, l'analyse des attributions confiées au Conseil constitutionnel montre clairement qu'on a voulu en faire, selon l'expression même qu'utilisera le Conseil dans sa décision du 6.11.1962, « un organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics ». D'une manière générale, cet organe devait être capable de mettre un terme au non respect de la constitution par le pouvoir législatif, autrement dit de faire respecter la hiérarchie des normes. Dans cette perspective, le Conseil constitutionnel devait, vis-à-vis du Parlement, jouer le même rôle que le Conseil d'Etat avait joué, au XIX<sup>ème</sup> siècle, vis-à-vis du Gouvernement : assurer la conformité de la loi à la Constitution, comme le Conseil d'Etat avait assuré la conformité du règlement à la loi. Plus précisément, le Conseil constitutionnel devait pouvoir empêcher que ne s'affirme, comme sous la IV<sup>ème</sup> République, la primauté de la coutume constitutionnelle sur le texte même de la Constitution et faire en sorte que la rationalisation du parlementarisme voulue par les constituants ne connaisse pas le même sort, après 1958, que celui qu'elle avait connu entre 1946 et 1958. Plus précisément encore, le Conseil constitutionnel avait pour mission principale de faire respecter (ce qui, d'après l'expérience, était loin d'être acquis...) la nouvelle répartition de l'activité normative entre le

Parlement et le Gouvernement telle qu'elle résultait de la combinaison des articles 34 et 37. De fait, les principales compétences attribuées au Conseil par la Constitution ont pour caractéristique de lui donner les moyens de défendre l'étendue du pouvoir réglementaire contre les empiétements potentiels du législateur, et ce à plusieurs à plusieurs moments :

- avant le vote de la loi : c'est l'exception d'irrecevabilité de l'article 41 ;
- après le vote mais avant la promulgation de la loi : c'est le contrôle de conformité de l'article 61 al.2 ;
- après la promulgation de la loi : c'est la procédure de délégalisation de l'article 37, al.2.

Par rapport à la tradition française, ces pouvoirs reconnus au Conseil constitutionnel constituent, comme on l'a dit, une révolution juridique. Il suffit, d'ailleurs, pour apprécier la portée de cette révolution, de considérer la manière dont la création du Conseil a été commentée en 1958 et la virulence, qui ne s'est pas véritablement atténuée au fil des années, des réactions des hommes politiques (et notamment des parlementaires de la majorité) lorsque le Conseil constitutionnel censure des dispositions législatives dans des domaines jugés particulièrement sensibles ou symboliques (la loi sur les nationalisations, en 1982, pour ne citer que cet exemple)... Pour autant, cela ne suffit pas à en faire une véritable cour constitutionnelle, comme la Cour suprême des Etats-Unis ou même les cours constitutionnelles qui existent dans les différents pays de l'Union Européenne. En effet, la compétence du Conseil constitutionnel n'est pas une compétence générale, qui aurait fait de lui le juge de droit commun de la constitutionnalité, mais une compétence d'attribution uniquement exercée, qui plus est, dans le cadre d'une saisine très restreinte. Le Conseil n'est pas placé au sommet de l'édifice juridictionnel mais, en quelque sorte, à côté : il n'a pas de lien avec les juridictions administratives et judiciaires, devant lesquelles on ne peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité.

Il reste que le Conseil constitutionnel a, par sa jurisprudence, mais aussi grâce à la révision constitutionnelle du 29.10.1974, élargi son pouvoir bien au-delà du rôle relativement étroit qui lui était assigné à l'origine. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

**DEUXIEME PARTIE : LES EVOLUTIONS APPORTEES AU REGIME**

**DE LA V<sup>ème</sup> REPUBLIQUE**

**PAR LA PRATIQUE INSTITUTIONNELLE ET LES REVISIONS DE LA CONSTITUTION**

---

Les évolutions les plus significatives, c'est-à-dire celles qui ont donné à la V<sup>ème</sup> République sa physionomie propre, parfois très éloignée du texte même de la Constitution de 1958, concernent l'institution présidentielle (et, par ricochet, l'ensemble du pouvoir exécutif) et, dans une moindre mesure, le Conseil constitutionnel. Le Parlement, au contraire, est resté beaucoup plus proche du rôle qui lui avait été assigné à l'origine. Nous nous attacherons donc plus particulièrement à retracer les traits marquants de l'évolution du pouvoir exécutif, à travers la présidentialisation du régime d'une part, le phénomène de la « cohabitation » d'autre part.

**I. L'EXECUTIF : LA PRESIDENTIALISATION DU REGIME**

Dès 1958, l'institution présidentielle n'a pas fonctionné telle qu'elle avait été conçue par les constituants de 1958. Deux facteurs convergents ont contribué à renforcer celle-ci de manière substantielle, à tel point qu'elle est devenue l'institution principale du régime :

- la personnalité du général de Gaulle et sa conception de la fonction présidentielle ;
- la persistance de la guerre d'Algérie pendant encore quatre années sous la V<sup>ème</sup> République, ce qui amène les forces politiques qui avaient soutenu le retour au pouvoir du général de Gaulle et le processus constitutionnel à lui laisser, en quelque sorte, les mains libres tant que le problème algérien n'est pas réglé. De ce point de vue, la guerre d'Algérie a joué un rôle considérable dans l'évolution du régime, puisque c'est au cours de ces quatre années que la présidentialisation se met en place et se trouve confirmée, comme on le verra, par la crise de 1962.

### ***1.1. LE ROLE JOUE PAR LE GENERAL DE GAULLE DANS LA PRESIDENTIALISATION DU REGIME.***

Considérant qu'il est investi d'une double légitimité, historique mais aussi populaire (en raison du succès du référendum de 1958), le général de Gaulle a, à la faveur de la crise algérienne, modifié profondément la répartition des rôles établie par la Constitution entre le Gouvernement et le Président au profit de ce dernier. On peut mentionner, à ce sujet, les aspects les plus significatifs.

L'aspect le plus visible est l'établissement d'un lien direct, tout à fait inédit, pour ne pas dire étranger à la tradition républicaine, entre la nation et le chef de l'Etat : dès le début, le général de Gaulle multiplie les interventions à la radio, à la télévision, donne des conférences de presse, fait des déplacements en province où il prend des bains de foule, etc. Tout cela a pour effet de construire peu à peu l'image d'un Président véritablement en charge de la politique de la nation et directement responsable devant celle-ci, à qui il rend compte régulièrement.

Sur un autre plan, le général de Gaulle n'hésite pas à utiliser pleinement tous les pouvoirs que lui donne la Constitution et notamment les pouvoirs propres, y compris l'article 16, mis en œuvre le 23 avril 1961 pour faire face au putsch des généraux en Algérie. Tous les pouvoirs propres, à la seule exception de la saisine du Conseil constitutionnel, seront ainsi, tour à tour et selon les circonstances, utilisés.

De plus, le général de Gaulle interprète toujours les prérogatives du Président de la République dans un sens extensif. S'agissant des pouvoirs soumis à contreseing, il les conçoit comme des pouvoirs discrétionnaires, alors que, on l'a dit, la coutume constitutionnelle conduisait à considérer que le Président de la République avait, dans ce cas, compétence liée. Un exemple parmi d'autres : le 17 mars 1960, il refuse de convoquer le Parlement en session extraordinaire comme l'avait demandé l'Assemblée nationale. Mais ce sont surtout les pouvoirs propres qui font l'objet d'une interprétation très large, jusqu'à en être contestable : c'est le cas de l'article 8, alinéa 1, dont le général tirera, par une sorte de parallélisme des formes, un pouvoir de révocation (de fait) du Premier ministre sur lequel on reviendra ci-dessous. S'agissant de l'article 16, si la décision d'y recourir en avril 1961 paraît légitime (encore que, dans une conception restrictive de cet article, on ait pu considérer que toutes les conditions requises n'étaient pas réunies, notamment celle de l'interruption du « fonctionnement régulier pouvoirs publics constitutionnels »), les modalités de sa mise en œuvre sont plus contestables : parce que l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant la durée d'application de l'article 16, le général a considéré que, réciproquement, les députés ne pouvaient déposer de motion de censure ; il a également refusé que le Parlement légifère en dehors des sessions ordinaires, alors que l'article 16 prévoit qu'il se réunit de plein droit ; enfin, et c'est l'aspect le plus contestable et qui a été le plus contesté, alors que le problème du putsch des généraux a été réglé en quatre jours, le régime de l'article 16 a été maintenu pendant 5 mois... L'article 11, quant à lui, a fait l'objet de deux problèmes de nature différente : d'une part, il a été utilisé de manière tout à fait contestable pour réviser la Constitution en 1962 (on y reviendra ci-dessous à propos de la crise de 1962 mais soulignons d'ores et déjà que le général a récidivé en 1969 avec les conséquences que l'on connaît) ; d'autre part il a systématiquement, à chaque consultation référendaire, mis son mandat en jeu transformant ainsi le référendum, non pas en « plébiscite » comme l'en accusaient les plus virulents de ses opposants, mais en question de confiance posée directement par le Président au peuple. Par là, il détournait la fonction première du référendum, qui est d'offrir, dans certains domaines, une alternative à la procédure parlementaire pour adopter une loi et instituait une véritable responsabilité politique du Président de la République. D'ailleurs, de même que le Premier ministre démissionne après le vote d'une motion de censure, le général de Gaulle a démissionné après le référendum négatif de 1969 : dans la période gaullienne de la V<sup>ème</sup> République, le référendum vaut élection du président au suffrage universel

direct. Bien évidemment, cette responsabilité politique du chef de l'Etat est étrangère tant au régime parlementaire qu'à la tradition républicaine et provient directement de la tradition bonapartiste, dont elle est, d'ailleurs, l'élément essentiel.

Mais l'aspect le plus important de la pratique gaullienne des institutions réside dans la conception que se fait le général de Gaulle de la place et du rôle du Gouvernement.

S'agissant de la place du Gouvernement dans les institutions, le général considère, dans une interprétation large mais tout à fait concevable des articles 8, alinéa 1 et 49 alinéa 1, que celui-ci n'émane plus du Parlement mais du Président de la République : la nomination du Premier ministre, en particulier, cesse d'être un acte formel consistant à désigner la personne la plus apte à former une majorité à l'Assemblée nationale, comme c'était le cas dans les républiques précédentes, et comporte désormais un réel pouvoir de choix. Cette interprétation devient déjà plus contestable lorsque ce pouvoir de choix s'étend aux ministres (il convient toutefois de souligner à ce sujet que le premier président de la V<sup>ème</sup> République, à la différence de ses successeurs, interviendra assez peu dans le choix des ministres laissant ainsi jouer largement le pouvoir de proposition dont dispose le Premier ministre en la matière en vertu de l'article 8, alinéa 2). Mais elle s'éloigne franchement du texte constitutionnel lorsque, du pouvoir propre dont dispose le Président de la République pour choisir et nommer le Premier ministre, on tire, par une sorte de parallélisme des formes, un pouvoir de révocation de fait qui, de plus, s'étend aux ministres. Cette conception aboutit alors à rétablir une double responsabilité ministérielle de type orléaniste, qui ne figure nullement dans la Constitution: responsabilité du Gouvernement à la fois devant le Parlement et devant le chef de l'Etat. S'agissant des ministres, la responsabilité devant le chef de l'Etat a joué dès 1960 lorsque le général de Gaulle a demandé, le 5 février, la démission de deux ministres favorables à l'Algérie française (ce qui, sur le fond, pouvait se comprendre comme une mise en oeuvre normale du principe de solidarité ministérielle) et surtout, le 13 janvier 1960 celle d'Antoine Pinay, ministre de l'économie et des finances, au motif qu'il avait pris publiquement des positions dans un domaine qui ne le concernait pas (la politique étrangère). Cet incident était révélateur d'un net changement par rapport à la IV<sup>ème</sup> République : un ministre est désormais avant tout le gestionnaire d'un département ministériel, solidaire de la politique menée par le Gouvernement et non plus le représentant d'un parti politique libre d'exprimer les positions de ce parti. En ce qui concerne le Premier ministre, le 14 avril 1962, Michel Debré, à la demande du Président de la République, présente sa démission sans avoir fait l'objet d'une motion de censure, ouvrant une crise sur laquelle nous reviendrons ci-après et créant un précédent durable sous la V<sup>ème</sup> République.

En ce qui concerne le rôle du Gouvernement, le général de Gaulle, interprétant les institutions dans un sens plus présidentiel que parlementaire, considère qu'il est, en quelque sorte, un auxiliaire du Président de la République : à la différence de la IV<sup>ème</sup> République où le ministère mettait en oeuvre la politique de la majorité qui le soutenait, le Gouvernement, procédant du Président de la République qui en a choisi librement le chef, met en application la politique définie par le chef de l'Etat. Dès le début de la V<sup>ème</sup> République, et dans un domaine particulièrement important (l'Algérie), Michel Debré illustre bien ce changement : il mène une politique algérienne très éloignée de ses conceptions personnelles comme de celles d'une partie, au moins, de sa majorité et qui est conçue par le Président de la République. On mesure bien ici l'impact de la guerre d'Algérie sur l'évolution des institutions : il s'est produit, dès le début de la V<sup>ème</sup> République, un double déplacement : à la fois par rapport à la IV<sup>ème</sup> République et par rapport à la lettre de la Constitution de 1958. En effet, « la politique de la nation », du moins dans ses aspects les plus importants, non seulement n'est plus conçue au Parlement, mais elle ne l'est même pas au Gouvernement.

C'est à cette époque qu'apparaît ce qu'on appellera par la suite « la théorie du domaine réservé ». C'est Jacques Chaban-Delmas qui en est en quelque sorte l'inventeur : dans un discours prononcé aux assises de l'U.N.R., qui se tiennent à Bordeaux du 13 au 15 novembre 1959, il distingue deux « secteurs » :

- « le secteur présidentiel ou réservé », qui comprend l'Algérie (et, à l'époque, la « Communauté », c'est-à-dire l'organisation, instituée par la Constitution de 1958, qui associait la France et ses anciennes colonies), les Affaires étrangères et la Défense nationale ;
- « le secteur ouvert ou libre », qui comprend tout le reste et relève de la compétence du Gouvernement .

« Dans le premier, le chef de l'Etat décide, dans le second il opte. Dans le premier le Gouvernement exécute, dans le second, il conçoit ». La formulation même de cette théorie suffit à montrer que ce nouveau partage des rôles, tel que le conçoit Jacques Chaban-Delmas, est très éloigné de celui institué par le texte de la Constitution. Il faut souligner à ce sujet que ni l'article 5, ni l'article 15, ni l'article 52, dont la mise en œuvre suppose, pour le moins, l'accord du Gouvernement puisque ces articles ne comportent pas de pouvoirs propres, ne peuvent suffire à fonder en droit cette théorie.

D'ailleurs, le général de Gaulle n'a jamais apporté son adhésion explicite à la théorie du domaine réservé, préférant, dans son interprétation toute aussi personnelle, mais plus proche, en définitive, du texte constitutionnel, une répartition des rôles entre le Président et le Gouvernement fondée sur une approche hiérarchique plutôt que sur un découpage thématique des compétences. A preuve, cette phrase célèbre des *Mémoires d'espoir*, qui illustre bien la conception gaullienne : « l'exécutif comporte, après le Président, voué à ce qui est essentiel et permanent, un Premier ministre aux prises avec les contingences ». Reste qu'il faut relativiser cette différence d'approche entre Jacques Chaban-Delmas et le général de Gaulle, car, pour celui-ci, « ce qui est essentiel et permanent » correspond largement au « secteur réservé », comme le montre cette autre phrase, extraite de la conférence de presse du 21 septembre 1962 : « dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la sécurité nationale, le Président est tenu à une action directe, puisqu'en vertu de la Constitution il négocie et conclut les traités, puisqu'il est le chef des armées, puisqu'il préside à la défense ».

Quoiqu'il en soit, la pratique constitutionnelle a fixé, dès les années 1958-62, un nouveau partage des rôles, qui ne sera jamais remis en cause avant 1986 (c'est-à-dire avant la première « cohabitation ») et qu'on peut schématiser de la manière suivante :

- dans le domaine réservé (expression qui s'imposera à la place du « secteur réservé » de J. Chaban-Delmas), le Président de la République conçoit la politique et le Gouvernement l'exécute ;
- dans les autres domaines, le Gouvernement conçoit, soumet à l'approbation du Président et exécute (avec, du reste, une très large autonomie sous la présidence gaullienne, qui, par la suite, ira en s'amenuisant de plus en plus).

## ***1.2. L'IMPACT DE LA CRISE POLITIQUE DE 1962.***

La fin de la guerre d'Algérie provoque une crise politique grave mais qui aura pour effet, en définitive, de consolider le nouveau régime et l'interprétation gaullienne des institutions.

En effet, avec le règlement du problème algérien, la plupart des forces politiques et notamment la S.F.I.O., le M.R.P., les radicaux (sans même parler, bien sûr, du P.C. qui, depuis 1958, est en opposition franche au général de Gaulle) estiment que le fonctionnement présidentieliste du régime, que pouvait

justifier la guerre d'Algérie, doit cesser avec elle et qu'il faut en revenir au fonctionnement normal du régime parlementaire, même si cela doit être dans le cadre de la rationalisation effectuée par la Constitution de 1958. On peut d'ailleurs dire que Michel Debré lui-même, vieux partisan du régime parlementaire à l'anglaise (c'est-à-dire rationalisé...) n'est pas loin de penser la même chose. A l'inverse, le général de Gaulle veut maintenir ce fonctionnement présidentieliste, car il estime que c'est la seule façon d'éviter le retour au « régime des partis » et aux anciennes pratiques institutionnelles qui pourraient, comme cela avait déjà été le cas sous la IV<sup>ème</sup> République, par la force de la coutume, rapidement s'imposer contre la Constitution elle-même : pour lui, la pérennisation du présidentielisme, c'est la condition nécessaire pour éviter le retour aux pratiques jugées malsaines de la « souveraineté parlementaire ».

Cette opposition frontale ne pouvait qu'aboutir à une crise, qui éclate dans l'été 1962, mais dont les prémices remontent à la démission de Michel Debré et qui se clôt avec les élections législatives de novembre 1962.

Compte tenu de l'importance de cette crise dans l'évolution du régime, on en rappellera les principales étapes avant d'en analyser la signification et les conséquences.

### *1.2.1 Les principales étapes de la crise.*

**Le 14 avril 1962**, Michel Debré démissionne, à la demande du Président de la République. Il est remplacé par Georges Pompidou. Cet événement apparaît comme doublement scandaleux aux yeux des hommes politiques attachés à la tradition républicaine : d'une part, la démission de Michel Debré est provoquée par le Président et non par l'Assemblée nationale, ce qui ne s'était pas vu depuis la crise de 1877 ; d'autre part, son remplaçant n'est pas issu du Parlement (il n'est même pas élu local), ce qui ne s'était pas vu depuis le Second Empire. Circonstance aggravante, pourrait-on dire : Georges Pompidou est un ancien directeur de cabinet du général de Gaulle (une première fois de 1946 à 1954, une seconde fois de juin à décembre 1958). Ainsi la nomination au poste de Premier ministre d'un homme à la fois aussi proche du général et aussi inexpérimenté en matière politique semble-t-elle traduire la volonté du Président de gouverner par lui-même.

Le 26 avril, la question de confiance posée par Georges Pompidou à l'occasion de la formation de son gouvernement (qui comprend des ministres U.N.R., Républicains Indépendants, mais aussi M.R.P.) est néanmoins votée par l'Assemblée nationale. Mais dès le 15 mai les ministres M.R.P. démissionnent, la majorité qui soutient le Gouvernement est plus fragile : entre le 30 mai et le 17 juillet plusieurs motions de censure sont déposées (mais non votées) et le Premier ministre est obligé de gouverner en recourant fréquemment à l'article 49, alinéa 3.

**Le 22 août**, le général de Gaulle échappe de peu à la mort lors de l'attentat du Petit-Clamart. Cet attentat précipite la décision, mûrie en fait depuis plus d'un an, de faire élire le Président de la République au suffrage universel direct afin de donner aux successeurs du général de Gaulle une légitimité forte, sur laquelle ils puissent s'appuyer pour défendre l'institution présidentielle contre les tentations d'un retour au régime d'assemblée.

**Le 12 septembre**, le Conseil des ministres approuve un projet de révision de la Constitution en ce sens. Mais le général de Gaulle, pour contourner l'opposition du Sénat à la transformation du mode d'élection du Président de la République, a décidé, pour réviser la Constitution, de ne pas utiliser la procédure normale de l'article 89 mais de recourir à la procédure référendaire de l'article 11.

La crise éclate alors, pour deux raisons convergentes :

- une raison de fond : une grande partie de la classe politique est hostile à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct pour des raisons historiques (depuis 1848/51, la tradition républicaine y est radicalement hostile) et circonstancielles (on refuse de donner au général de Gaulle une occasion supplémentaire de renforcer un pouvoir dont les opposants dénoncent les dérives bonapartistes) ; de fait, tous les partis sauf l'U.N.R. et les R.I. se regroupent dans un « cartel du non » présidé par Paul Reynaud, figure emblématique de la tradition républicaine ;
- une raison de forme : le choix de l'article 11 pour réviser la Constitution, quelles que soient les justifications politiques et juridiques que ses partisans ont pu lui donner, est clairement anticonstitutionnel. Du reste, le Conseil d'Etat a émis un avis négatif (comme le Conseil constitutionnel, consulté officieusement) et presque tous les constitutionnalistes de l'époque dénoncent cette procédure. Quant au Président du Sénat, Gaston Monnerville, il critique violemment « la violation de la Constitution » (d'autant plus que cette violation avait précisément pour but de court-circuiter le Sénat...) et parle de « forfaiture ». D'ailleurs, à partir de cette date le Sénat entrera dans une opposition durable, plus ou moins marquée selon les circonstances, jusqu'en 1974, c'est-à-dire jusqu'au décès de Georges Pompidou.

Dans la nuit du **4 au 5 octobre**, une motion de censure est votée par l'Assemblée nationale, pour première et la dernière fois de la V<sup>ème</sup> République (du moins jusqu'à aujourd'hui) et le Premier ministre, en application de l'article 50, donne sa démission.

**Le 9 octobre**, en réponse à la motion de censure, le Président de la République dissout l'Assemblée nationale. S'ouvre alors une longue période de campagne électorale, pour le référendum, qui est maintenu, et pour les élections législatives.

**Le 28 octobre**, les électeurs approuvent la révision constitutionnelle (62,25% de oui contre 37,75% de non) mais avec une abstention relativement forte pour l'époque (23%, contre 15% au référendum du 28 septembre 1958) : le oui l'emporte nettement, mais il n'est pas « franc et massif » comme l'avait demandé le général de Gaulle lors de la campagne électorale (il ne représente que 46,66% des inscrits). Reste que les partis du « cartel du non » n'ont, de loin, pas été suivis par les électeurs puisque ces partis représentaient ensemble 68% des suffrages exprimés aux élections législatives de 1958 et vont en représenter encore 63% à celles qui vont suivre le référendum.

**Les 18 et 23 novembre**, ont lieu les deux tours des élections législatives qui se traduisent par un net succès de l'U.N.R. : avec ses alliés Républicains Indépendants (parti né en 1960 de la scission avec le Centre National des Indépendants et Paysans d'Antoine Pinay), ce parti dispose d'une confortable majorité à l'Assemblée nationale (233 députés U.N.R. et 36 députés R.I., pour une majorité absolue qui, à l'époque, est de 242).

### *1.2.2. Signification et conséquences de la crise de 1962.*

D'une manière générale, la crise aboutit à un renforcement de l'interprétation présidentialisée de la Constitution qui prévaut depuis 1958, et ce à travers les trois temps forts de la crise que sont le conflit entre l'exécutif et le Parlement, le référendum, les élections législatives.



### **1.2.2.1. Le conflit entre l'exécutif et le Parlement.**

En apparence, ce conflit semble simplement manifester (pour la première fois depuis la monarchie de Juillet : en soi, c'est déjà un événement...) le retour à un régime parlementaire équilibré, où chacun des deux pouvoirs, législatif et exécutif, utilise le moyen d'action qu'il a contre l'autre (motion de censure, dissolution) et où le peuple est appelé à arbitrer le différend.

En réalité, l'exercice du droit de dissolution constitue en lui-même une petite révolution : on sait que la tradition républicaine y est, pour des raisons de principe, réticente pour ne pas dire hostile et que, dans la pratique, sous la III<sup>ème</sup> et la IV<sup>ème</sup> République, soit pendant 87 ans, il n'y a eu que deux dissolutions. Mais surtout, les premiers épisodes de la crise (renvoi de Michel Debré, nomination de Georges Pompidou et ses suites) constituent un retour à la double responsabilité ministérielle, caractéristique d'un régime parlementaire de type orléaniste, qui avait été explicitement récusée par les républicains depuis 1877. Celle-ci va s'imposer à la faveur de la crise de 1962 : désormais, sous la V<sup>ème</sup> République, un gouvernement, pour rester en place, devra avoir à la fois la confiance de l'Assemblée nationale et celle du Président de la République. Georges Pompidou, après Michel Debré, fera à son tour les frais de cette conception, dans des circonstances particulièrement significatives : en juillet 1968, alors même que pendant la crise de mai et juin il aura plusieurs fois présenté sa démission sans qu'elle soit acceptée par le Président, alors même qu'il aura fortement contribué à dénouer cette crise et qu'il disposera d'une majorité sans précédent après avoir remporté un succès historique aux élections législatives de juin, il sera contraint de démissionner à la demande du général de Gaulle.

### **1.2.2.2. Le référendum.**

Le résultat du référendum doit être analysé comme l'approbation donnée par le peuple, en toute connaissance de cause, à la lecture présidentialisante de la Constitution faite par le général de Gaulle. En toute connaissance de cause, car, au cours de la campagne électorale, les électeurs ont été parfaitement éclairés par les partisans du non et par ceux du oui qui ont clairement exprimé et expliqué leurs positions respectives. Les premiers, avec à leur tête Paul Reynaud dont le prestige était encore grand, ont fait valoir l'aspect anticonstitutionnel de la procédure choisie ainsi que leur conception du régime parlementaire conforme à la tradition républicaine ; les seconds, emmenés par le général de Gaulle, qui a lié son mandat à la réponse des électeurs, n'ont cessé d'insister sur le nécessaire renforcement de l'institution présidentielle « clef de voûte de notre régime ».

Accessoirement, on peut noter que les électeurs, en approuvant cette lecture présidentialisante, ont également absout le général de Gaulle pour avoir utilisé la procédure anticonstitutionnelle de l'article 11. Georges Vedel en tirera la conclusion, en vertu de la théorie de la révision implicite, qu'en 1969, lorsque le général de Gaulle récidivera, il sera, cette fois fondé à le faire : en votant oui en 1962, les électeurs ont implicitement révisé la Constitution de telle sorte qu'on puisse désormais utiliser aussi l'article 11, et pas seulement l'article 89, pour modifier la Constitution.

Mais surtout, par leur vote, les électeurs donnent désormais la légitimité nécessaire au Président de la République, quel qu'il soit, pour maintenir cette interprétation présidentialisante de la Constitution : avec le mode de scrutin de 1958, les successeurs du général de Gaulle n'en n'auraient pas eu la possibilité. De conjoncturelle et liée à la personne du général, la présidentialisant du régime devient structurelle. C'est d'ailleurs bien ce que redoutaient les partisans du non.

De ce point de vue, la crise de 1962 a des conséquences importantes sur le plan institutionnel :

1. Elle fait du Président de la République, élu au suffrage universel direct, sur un programme politique défendu au cours de la campagne électorale, un acteur politique. Autrement dit, le chef de l'Etat devient politiquement responsable devant les électeurs, il n'est plus l'arbitre qu'avait institué le texte de 1958. Dès lors, bien évidemment, le septennat, cohérent, comme on l'a dit, avec une fonction d'arbitrage, devient inadapté, mais on n'en tirera les conséquences que tardivement (en 2000 avec l'instauration du quinquennat).
2. L'élection politique majeure devient l'élection présidentielle et non plus l'élection des députés comme dans les républiques précédentes. C'est autour de l'élection présidentielle que s'ordonne désormais la vie politique nationale :
  - Les partis politiques se structurent autour d'un « présidentiable » : tout parti, s'il veut avoir un poids politique réel doit en avoir un et, réciproquement, un homme politique ne peut s'affirmer comme chef de parti qu'à la condition d'être présidentiable. C'est ce que comprendront tout de suite Valéry Giscard d'Estaing mais pas Antoine Pinay, François Mitterrand mais pas Guy Mollet.
  - Les élections législatives sont déterminées par l'élection présidentielle, ce qui est évidemment tout à fait inédit dans notre histoire constitutionnelle : elles ont désormais pour objet principal, par le positionnement des différents partis pour ou contre la politique du président, de donner ou non à celui-ci les moyens, c'est-à-dire la majorité, qui lui permettront de mener cette politique, qu'il a définie à l'occasion de l'élection présidentielle.
  - Les contours de la majorité et de l'opposition se dessinent à l'occasion de l'élection présidentielle et non à celle des élections législatives (cf. les modifications de la majorité par intégrations successives de centristes, en 1969 ceux de Jacques Duhamel, en 1974, ceux de Jean Lecanuet ; ou le ralliement à François Mitterrand du P.C. en 1981, malgré la rupture de l'union de la gauche).
  - Apparaissent ainsi des phénomènes politiques inconnus jusqu'alors : la « majorité présidentielle » (dont Valéry Giscard d'Estaing a donné une définition éclairante dans sa conférence de presse du 24 octobre 1974 : « la majorité en France est une majorité présidentielle. Elle s'est donc organisée autour des personnalités des Présidents de la République successifs de la V<sup>ème</sup> République. Elle doit désormais s'organiser autour de la nouvelle élection présidentielle (...), c'est-à-dire qu'elle comporte l'ensemble de ceux qui font partie des formations politiques qui ont soutenu ma candidature au second tour ») ; mais aussi un parti du président, indispensable pour structurer cette majorité présidentielle, ce qui, évidemment, a pour effet de « politiser » encore plus le Président de la République.

### 1.2.2.3. Les élections législatives.

Les élections législatives de 1962 voient se manifester de manière claire un phénomène nouveau aux conséquences décisives sur le fonctionnement des institutions et, partant, sur le régime lui-même : le phénomène majoritaire. Rappelons que ce qu'on appelle « phénomène majoritaire » ne se réduit pas simplement à l'existence d'une majorité parlementaire : par définition, en régime parlementaire, il y a toujours, à un moment donné, une majorité et une minorité parlementaires. Le phénomène majoritaire est l'une des caractéristiques du régime parlementaire à l'anglaise et, de ce point de vue, on peut dire qu'il suppose une rationalisation du parlementarisme. En ce sens, il était tout à fait étranger à la vie politique et institutionnelle française avant la V<sup>ème</sup> République. Plus précisément, le phénomène majoritaire suppose :

- Une majorité parlementaire définie de manière claire *avant* les élections législatives sur un programme soumis aux électeurs à l'occasion de ces élections et non pas négociée par les partis *après* le scrutin : ce sont donc les électeurs qui, par leur vote, font la majorité parlementaire et non les partis. Sous la V<sup>ème</sup> République, on l'a vu, c'est en fait autour du Président de la République que se forme la majorité parlementaire. Les élections de 1962 sont de ce point de vue très claires : la majorité est composée des

partis qui ont fait campagne pour le oui au référendum organisé par le Président de la République et qui a fonctionné comme une élection présidentielle (ne serait-ce que parce que la général de Gaulle avait lié son maintien à la tête de l'Etat au résultat du référendum).

- Une majorité stable, qui est une majorité de législature et non pas une majorité éphémère qui se disloque au gré des circonstances et des combinaisons politiques.
- Une majorité étroitement liée au gouvernement qu'elle soutient, formant avec lui, un « bloc majoritaire ».

Pour qu'il y ait phénomène majoritaire, un certain nombre de facteurs doivent être impérativement réunis :

- l'existence d'un scrutin favorisant l'émergence, au moment des élections, d'une majorité claire : scrutin majoritaire, à un ou à deux tours, uninominal ou de liste, peu importe (le scrutin à un tour, comme en Angleterre facilite mécaniquement l'apparition d'un parti majoritaire ; le scrutin à la proportionnelle pure l'empêche tout aussi mécaniquement ; le scrutin majoritaire à deux tours la facilite mais n'est pas en lui-même suffisant comme le montre l'exemple de la III<sup>ème</sup> République) ;
- l'existence d'un minimum de discipline partisane ;
- l'existence de mécanismes divers qui permettent de maintenir pendant la législature la cohésion de la majorité sortie des urnes, au premier rang desquels figure le droit de dissolution, à condition qu'il soit effectivement exercé (ce qui n'était pas le cas sous la III<sup>ème</sup> République). La V<sup>ème</sup> République dispose d'autres instruments, très efficaces, notamment la question de confiance de l'article 49, alinéa 1 et surtout de l'article 49, alinéa 3.

Une précision s'impose : dans le cas de la V<sup>ème</sup> République, le rôle que joue l'élection présidentielle dans la formation du phénomène majoritaire est important, on l'a dit. Mais il n'est pas indispensable, comme le prétendent certains auteurs qui assimilent phénomène majoritaire et coïncidence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. A les suivre, il n'existerait pas de phénomène majoritaire en Angleterre ou en Allemagne, ce qui est absurde. La précision est d'importance car le phénomène majoritaire ne disparaît pas en période de cohabitation, comme on a pu le constater dès 1986, et ce pour une raison simple : les principaux facteurs mentionnés ci-dessus existent toujours. Que la V<sup>ème</sup> République fonctionne sous l'empire de la présidentialisation ou de la cohabitation, le phénomène majoritaire demeure.

Le phénomène majoritaire a une conséquence essentielle sur le fonctionnement des institutions : pour la première fois depuis que le régime parlementaire existe en France (c'est-à-dire depuis 1814), il y a une réelle stabilité ministérielle, qui, bien sûr, contribue fortement au renforcement du pouvoir exécutif. Alors que la durée de vie d'un ministère était de 9 mois en moyenne sous la III<sup>ème</sup> République et de 6 mois en moyenne sous la IV<sup>ème</sup>, elle est de 2 ans et 9 mois sous la V<sup>ème</sup> (si l'on prend pour base de calcul le maintien en poste du Premier ministre quels que soient les remaniements de son gouvernement) : Georges Pompidou est resté en fonction plus de 6 ans, Lionel Jospin 5 ans, Raymond Barre un peu moins de 5 ans.

### **CONCLUSION.**

Election du Président de la République au suffrage universel direct qui, en en faisant l'élu du peuple souverain, donne au chef de l'Etat une légitimité sans équivalent depuis 1870 ; présidentialisation du régime qui redéfinit au détriment du Gouvernement les relations au sein du pouvoir exécutif et fait du Président non seulement « la clef de voûte » du régime mais le pivot de la vie politique ; double responsabilité ministérielle : rien de tout cela n'était inscrit dans la Constitution de 1958. Même le

phénomène majoritaire et la stabilité ministérielle, que favorisaient les dispositions constitutionnelles, n'allaient pas de soi à l'aube de la V<sup>ème</sup> République.

Globalement, tout ce qui contribuait à la présidentialisation du régime, apparue dès les premiers mois de la V<sup>ème</sup> République à la faveur de la guerre d'Algérie et en raison du comportement du général de Gaulle, aurait dû disparaître avec le règlement de la crise algérienne ou, à tout le moins, avec, plus tard, le départ du général. S'il n'en a rien été, c'est que la révision constitutionnelle de 1962 et la crise qui l'accompagne ont, au contraire, institutionnalisé la présidentialisation du régime : celle-ci ne sera plus remise en cause avant 1986.

En ce sens, on a pu parler, à juste titre de « Constitution de 1962 », comme on avait parlé, à partir de 1879, de « Constitution Grévy ».

### ***1.3. L'ACCENTUATION DE LA PRESIDENTIALISATION JUSQU'EN 1986.***

Le phénomène de présidentialisation du régime a été sensiblement accentué sous la présidence de Georges Pompidou, puis de manière progressive et continue sous celles de Valéry Giscard d'Estaing et de François Mitterrand. Il est à son apogée dans la décennie 1976-1986, qu'on peut qualifier, en reprenant l'expression de P. Avril de « présidentialisme absolu ».

On peut analyser ce phénomène sous plusieurs aspects.

#### ***1.3.1. La dilatation du domaine réservé .***

Sous le général de Gaulle, le domaine réservé correspond à la définition qu'en avait donné Jacques Chaban-Delmas, plus les institutions. Par la suite, il ne cesse de s'étendre : il comprend, en outre, la politique industrielle sous Georges Pompidou ; l'ensemble de la politique économique et sociale, en raison de la crise consécutive au premier choc pétrolier, ainsi que les « réformes de société » sous Valéry Giscard d'Estaing. A la fin du mandat de Valéry Giscard d'Estaing et sous le premier septennat de François Mitterrand on peut dire que le domaine réservé n'existe plus dans la mesure où il recouvre toute l'activité gouvernementale : tout est désormais décidé à l'Elysée.

#### ***1.3.2. L'infléchissement dans les méthodes.***

Le général de Gaulle, en dehors du domaine réservé, laissait une large autonomie à son Premier ministre. Une rupture a lieu, sur ce plan, avec Georges Pompidou : resté plus de 6 ans Premier ministre, celui-ci, une fois élu en 1969, après sa très brève « traversée du désert », introduit à l'Elysée les méthodes de travail qu'il avait à la tête du Gouvernement. Tout se passe comme si, en quelque sorte, le chef de l'Etat était resté en même temps Premier ministre (cela est particulièrement net avec le remplacement, en 1972, de Jacques Chaban-Delmas par Pierre Messmer). Ses successeurs ne feront que poursuivre dans cette voie. Cela se traduit notamment par :

- L'augmentation continue des effectifs du cabinet présidentiel et surtout du secrétariat général de l'Elysée.

- Les interventions de l'Élysée au sein des ministères par l'établissement de liens directs entre le Président et les ministres d'abord, l'entourage présidentiel et les cabinets ensuite. Le rôle de coordinateur de l'action gouvernementale dévolu au Premier ministre s'en trouve compliqué et le Premier ministre, notamment dans la décennie 1976-1986, est plus d'une fois court-circuité. Ainsi, les arbitrages entre ministres sont-ils de plus en plus souvent rendus directement par le Président et non plus par le Premier ministre, dont c'est pourtant la fonction, et celui-ci ne s'en trouve informé qu'après coup.
- La multiplication des conseils interministériels à l'Élysée, dans tous les domaines.
- La prise en charge directement et de manière visible de tous les aspects de la politique gouvernementale par le Président de la République, qui, du coup, se retrouve en première ligne et se trouve soumis aux fluctuations de l'opinion publique.

### ***1.3.3. La subordination plus marquée du Gouvernement au Président de la République.***

On a souvent parlé, à propos du fonctionnement de l'exécutif sous la V<sup>ème</sup> République, de dyarchie. Cette expression particulièrement malheureuse (la dyarchie suppose qu'il y ait partage à égalité de la même fonction (comme le consulat dans la Rome antique) a toujours été récusée par tous les Présidents de la République et tous les Premiers ministres. Ainsi, Jacques Chirac, alors Premier ministre, a-t-il exprimé sans ambiguïté la subordination hiérarchique du Gouvernement au Président de la République : « Le Président doit donner des *directives* servant à l'action *quotidienne* du Gouvernement. Cela implique qu'il *ne peut y avoir de discussion* sur les orientations qu'il donne. Donc, le Premier ministre doit, par définition, adhérer aux actes du Président ou se démettre » (Entretien accordé au *Quotidien de Paris*, le 8 juillet 1974 ; c'est nous qui soulignons). Cette théorie sera d'ailleurs mise en pratique dès 1976 par l'intéressé...

Cette subordination se traduit dans le fonctionnement des institutions, comme on l'a dit dans le paragraphe précédent, mais aussi, dès la formation du Gouvernement par l'intervention croissante, au fil du temps, du Président de la République dans le choix des ministres, quel que soit leur rang : dès 1974, c'est le Président qui compose la totalité du Gouvernement, secrétaires d'Etat compris.

Enfin, la subordination du Gouvernement se traduit non seulement par le maintien de la double responsabilité ministérielle hérité de 1962, mais par la nette prépondérance de la responsabilité du Gouvernement devant le Président de la République. Certes, en droit, la responsabilité existe bien devant l'Assemblée nationale, mais elle est vidée de sa substance par le phénomène majoritaire : la majorité est stable, disciplinée et empêche donc logiquement que les motions de censure déposées par l'opposition recueille le nombre de voix nécessaires. C'est ainsi que, de 1962 à 1986, tous les changements de gouvernement ont été décidés discrétionnairement par le Président de la République (on peut toutefois faire une exception pour celui de 1976, où Jacques Chirac est parti de son plein gré). Un épisode illustre parfaitement cette prépondérance de la responsabilité du Gouvernement devant le Président : la démission de Jacques Chaban-Delmas en 1972. Celui-ci, alors même qu'il était très populaire et qu'il avait, le 23 mai 1972, obtenu un vote de confiance massif de l'Assemblée nationale (il s'agit de l'assemblée élue en 1968), a été contraint de démissionner quelques semaines après, le 5 juillet, à la demande de Georges Pompidou. C'est la proximité de ces deux dates qui donne tout son sens à l'événement : le Premier ministre est d'abord responsable devant le chef de l'Etat, subsidiairement devant l'Assemblée nationale. Au-delà de la problématique de la responsabilité, cet épisode marque clairement que la majorité parlementaire est bien une majorité présidentielle : à aucun moment Jacques Chaban-Delmas (ni, du reste, aucun de ses prédécesseurs ou de ses successeurs) n' a songé s'appuyer sur sa majorité pour entrer en conflit avec le Président de la République. Il avait même écarté explicitement cette

hypothèse dans une réponse à une question de François Mitterrand, à l'Assemblée nationale, dès 1970 : « Que serait un Premier ministre qui s'accrocherait ? Ah ! Monsieur Mitterrand, ce serait un triste sire, vous pourriez le dire ». Et, le jour même où il sollicitait la confiance de cette même assemblée, le 23 mai 1972, il rappelait le pouvoir discrétionnaire dont, selon lui, dispose le chef de l'Etat : « Dois-je rappeler que M. le Président de la République, de qui *seul* dépend de choisir et de nommer le Premier ministre, peut à tout moment, *mettre fin à ses fonctions*. » (c'est nous qui soulignons). Cette interprétation purement présidentialiste des relations entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement, dans la droite ligne de la lecture gaullienne de la Constitution qui s'est imposée depuis 1962, repose sur une réalité politique : comme on l'a vu, sous la V<sup>ème</sup> République, les députés se déterminent par rapport au Président de la République (à qui, souvent, ceux de la majorité doivent leur élection) et dans un hypothétique conflit entre le Président de la République et le Premier ministre, où celui-ci tenterait de « s'accrocher », les députés de la majorité ne suivraient pas le chef du Gouvernement.

On a mis en évidence la subordination claire du Premier ministre et de son gouvernement au Président de la République, ainsi que l'intervention de ce dernier dans l'activité gouvernementale, qui fait de lui une sorte de super Premier ministre (« Le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République » a dit François Mitterrand dans sa conférence de presse du 9 juillet 1981). Il ne faut toutefois pas aller trop loin dans cette voie : en droit, le Président de la République n'a pas les moyens de gouverner par lui-même, il ne peut le faire que par l'intermédiaire, juridiquement nécessaire et politiquement indispensable, de son Premier ministre, ne serait-ce que parce que celui-ci, avec son gouvernement, est seul au contact du Parlement. De plus, le Premier ministre est le seul à pouvoir gérer les affaires au quotidien et, même à l'époque du « présidentialisme absolu », sa marge de manœuvre varie en fonction de son influence politique propre, mais n'est jamais nulle : il n'est jamais un simple « directeur de cabinet » du Président, comme Charles Pasqua l'a dit, de manière aussi perfide qu'inexacte, d'Alain Juppé.

Le rôle indispensable du Premier ministre et du Gouvernement dans le fonctionnement des institutions, occulté par la prépondérance du chef de l'Etat dans le mode de fonctionnement présidentialiste du régime, sera mis en pleine lumière par les différents épisodes de cohabitation.

## **II. L'EXEXECUTIF :LA COHABITATION.**

Au soir du 16 mars 1986, la V<sup>ème</sup> République se trouve dans une situation inédite : pour la première fois depuis près de trente ans, la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale est opposée au Président de la République. Pour être inédite, cette situation avait déjà été envisagée : en 1967, où le résultat des élections législatives s'annonçait comme très incertain (de fait les candidats gaullistes et leurs alliés R.I. frôlèrent la défaite avec une majorité de seulement 3 voix) ; en 1978 où tout laissait prévoir une victoire de la gauche, qui, finalement, n'a pas eu lieu. Par ailleurs, depuis 1982-83, l'impopularité de la gauche au pouvoir est telle que la droite envisage son retour aux affaires dès 1986. Dans une tribune publiée dans *Le Monde* (le 16 septembre 1983) Edouard Balladur étudie cette hypothèse et parle pour la première fois de « cohabitation ». Le mot est resté pour qualifier cette situation où majorité présidentielle et majorité parlementaire ne coïncident plus.

A ce problème, on pouvait, en théorie, apporter des solutions différentes.

La première était la solution gaullienne : considérant que le pouvoir présidentiel repose sur la confiance du peuple et que chaque élection nationale (référendum, élections législatives) est l'occasion de vérifier si le Président de la République bénéficie toujours de cette confiance, en cas de résultat négatif le chef de l'Etat démissionne, comme le général de Gaulle l'avait fait en 1969. Personne n'a sérieusement envisagé cette solution en 1986 et surtout pas François Mitterrand qui, s'il s'était, comme ses prédécesseurs, engagé dans la campagne électorale pour indiquer aux électeurs « le bon choix » (selon une vieille formule giscardienne), s'était bien gardé de lier son mandat au résultat des élections législatives.

Une autre solution consistait à tirer simplement les conséquences des élections qui venaient de se dérouler et à nommer Premier ministre le chef de la nouvelle majorité : Jacques Chirac. Cette solution avait l'avantage d'éviter un conflit politique qui, éventuellement, aurait pu dégénérer en crise de régime. Or personne ne voulait de crise, ni François Mitterrand, parce qu'il voulait avoir la certitude de rester au pouvoir, ni Jacques Chirac, parce qu'il ne voulait pas courir le risque d'amoindrir la fonction présidentielle, qu'il comptait bien exercer deux ans après, ni, surtout, l'opinion publique. Celle-ci va d'ailleurs très vite se montrer très favorable à la cohabitation et devenir un observateur sourcilieux de la bonne conduite des deux protagonistes, qui, de ce fait, vont tout faire, deux ans avant l'élection présidentielle, pour ne pas mécontenter les électeurs en ouvrant un conflit grave au sommet de l'Etat : la règle d'or de la cohabitation est, selon la formule célèbre : « le premier qui dégaîne est mort ».

Cette solution, qui revenait à faire une lecture strictement parlementaire de la Constitution, obligeait à rompre avec 28 ans de fonctionnement présidentieliste du régime et, par conséquent, à inventer une répartition des rôles entre le Président de la République et le Premier ministre qui n'avait jamais existé sous la Vème République. Pour ce faire, les protagonistes pouvaient – et devaient - s'appuyer sur le texte de la Constitution et, notamment, sur les articles 5 et 20, tous deux cités dans les déclarations, tout à fait convergentes, de Jacques Chirac le 20 mars et de François Mitterrand le 8 avril. Mais il ne suffisait pas de dire comme François Mitterrand : « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution » (message au Parlement du 8 avril). Seule la pratique pouvait réellement tracer la nouvelle frontière entre les prérogatives du Président de la République et celles du Premier ministre et elle allait révéler une réalité occultée jusqu'alors : l'étendue des pouvoirs du Premier ministre et du Gouvernement dans la Constitution de 1958.

Une nouvelle pratique constitutionnelle est donc née en 1986-88 (cohabitation F. Mitterrand / J. Chirac), qui a été reproduite à l'identique (à quelques nuances près, qui tiennent à la durée de la cohabitation, au rapport des forces politiques en présence, à la personnalité des acteurs) en 1993-95 (cohabitation F. Mitterrand / E. Balladur) et en 1997-2002 (cohabitation J. Chirac / L. Jospin). Cette nouvelle pratique se traduit par ce qu'on peut appeler une re-parlementarisation du régime et, donc, par un retour à une lecture plus littérale du texte de la Constitution. Toutefois, cette re-parlementarisation n'est pas intégrale en ce qu'elle n'aboutit pas à transformer l'institution présidentielle en une fonction purement représentative.

## ***2.1. LA COHABITATION SE TRADUIT PAR UNE RE-PARLEMENTARISATION DU REGIME.***

La caractéristique principale de la cohabitation, par rapport au fonctionnement présidentieliste du régime, est, en quelque sorte, un déplacement du centre de gravité de l'exécutif de la présidence de la République vers le Gouvernement. En ce sens, on peut dire (mais on verra que cette remarque doit être sensiblement nuancée) qu'elle constitue un retour au régime parlementaire tel qu'il avait été conçu en

1958 et qu'elle est un véritable révélateur du texte de la Constitution occulté par la pratique présidentialisiste. Plusieurs éléments vont dans ce sens.

Tout d'abord, comme dans tout régime parlementaire, le Président de la République, à l'issue des élections législatives choisit comme Premier ministre, soit le chef du principal parti de la coalition gagnante (J. Chirac en 1986, L. Jospin en 1997), soit la personnalité que lui indique cette coalition (Edouard Balladur en 1993). La cohabitation met ainsi en évidence une réalité masquée jusqu'en 1986 : juridiquement discrétionnaire, le pouvoir de nomination de l'article 8,alinéa 1 est politiquement contraint par le phénomène majoritaire. Le pouvoir propre du Président de la République demeure, mais il est vidé de sa substance, puisque la capacité de choisir n'existe plus. Certes, en période de non-cohabitation cette capacité de choix n'est pas illimitée (elle est toujours bornée par le phénomène majoritaire puisque nous sommes dans un système parlementaire) mais elle est beaucoup plus large : la différence n'est pas de nature mais de degré.

Cette réalité a plusieurs conséquences :

1. Le Premier ministre ne tire plus sa légitimité du choix du Président de la République mais de la majorité qui a gagné les élections législatives.
2. La double responsabilité ministérielle disparaît.
3. Le choix des membres du Gouvernement n'appartient plus au Président de la République mais au Premier ministre qui exerce pleinement le pouvoir de proposition que lui confère en la matière l'article 8, alinéa 2. Toutefois, le chef de l'Etat s'est réservé un droit de regard et même, semble-t-il, un droit de veto (en 1986) sur le choix du ministre des Affaires étrangères et de la Défense nationale.

La re-parlementarisation du régime se traduit aussi par le fait que le Président de la République cesse de gouverner par l'intermédiaire de son Premier ministre. Ce dernier exerce donc pleinement les prérogatives des articles 20 et 21. Le chef de l'Etat ne peut même plus fixer les « grandes orientations », suivant l'expression en usage dans le fonctionnement présidentialisiste du régime, de la politique gouvernementale, ni, a fortiori, intervenir dans l'exécution de cette politique en usant de son « pouvoir d'évocation » de certains dossiers. Il souffre même parfois (notamment dans la première cohabitation) d'un manque d'informations sur les choix du Gouvernement. Réapparaissent d'ailleurs les « conseils de cabinet », c'est-à-dire la réunion de tout le Gouvernement sous la présidence du chef du Gouvernement (et non, comme pour le « Conseil des ministres » sous la présidence du Président de la République), qui avaient disparu dès 1958.

Là encore, la cohabitation sert de révélateur : elle met en pleine lumière que les pouvoirs attribués par la Constitution au Président de la République ne permettent pas à celui-ci d'exercer un rôle gouvernemental.

Toutefois, il faut souligner que cette re-parlementarisation du régime ne va pas jusqu'à la restauration du régime d'assemblée. Certes, privé de la légitimité que lui donne le Président de la République en période présidentialisiste, le Premier ministre, qui doit sa fonction à sa majorité parlementaire, devient plus dépendant de celle-ci. On l'a bien vu dans la troisième cohabitation où, à plusieurs reprises, Lionel Jospin a dû donner des gages à certaines composantes de sa majorité (par exemple, les restrictions apportées au licenciement économique par la loi de janvier 2002 répondaient à une demande insistante du P.C.). Mais, globalement, le Premier ministre et son gouvernement ne sont ni menacés dans leur durée (il n'y a pas de regain de l'instabilité ministérielle, au contraire) ni entravés dans leur action. Il y a là l'une des révélations les plus importantes de la cohabitation : les mécanismes du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958 sont pleinement efficaces, même avec un président en quelque sorte hors jeu, voire hostile. Le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation » et sa majorité le soutient : bref le bloc majoritaire fonctionne toujours, même s'il ne comprend plus le



Président de la République Faut-il rappeler que c'est bien ainsi que l'avaient voulu les constituants de 1958, qui n'avaient pas envisagé que le Président de la République joue un rôle ni dans la formation, ni dans le fonctionnement, ni dans la stabilité de ce bloc majoritaire ? Allons plus loin : la dynamique conflictuelle, latente ou patente, qui anime l'exécutif en période de cohabitation contribue à la cohésion du bloc majoritaire (le Président de la République est aux aguets pour profiter de la moindre division au sein de la majorité et, en cas de crise, pour dissoudre l'Assemblée nationale...).

## ***2.2. LA COHABITATION NE SE TRADUIT PAS PAR UNE MARGINALISATION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE.***

Si re-parlementarisation il y a, le Président de la République n'est pas pour autant réduit au rôle d'un chef d'Etat de régime parlementaire classique, tant s'en faut. En effet, le Président de la République dispose de trois atouts, de valeur inégale, mais dont les effets s'additionnent pour donner une réelle consistance à la fonction présidentielle :

1. La légitimité que lui donne l'élection au suffrage universel direct : nul doute que les cohabitations se seraient déroulées de manière toute différente si le mode d'élection de 1958 n'avait pas disparu.
2. Les pouvoirs propres : il s'agit là de l'atout le plus faible ; on sait, en effet, que ce ne sont que des pouvoirs de régulation. Passons-les en revue :
  - l'article 8, alinéa 1 : on a vu qu'il est vidé de sa substance ;
  - l'article 11 : la cohabitation met en lumière qu'il s'agit, comme on l'a vu plus haut, d'un faux pouvoir propre;
  - l'article 16 est, par définition, exceptionnel ;
  - l'article 18 est de peu d'intérêt ;
  - les articles 54 et 56 ne sont mis en œuvre, par définition, que de loin en loin ;
  - l'article 61 est en lui-même intéressant : il peut être utilisé pour gêner l'action législative du bloc majoritaire, mais le même résultat est atteint avec plus de profit politique par une saisine du Conseil constitutionnel effectuée par les parlementaires de la minorité parlementaire/présidentielle ;
  - reste l'article 12, qui est le seul pouvoir propre intéressant pour le Président de la République en période de cohabitation : il lui permet, comme on le dit à juste titre, de rester « maître du temps » en faisant planer en permanence une menace de dissolution. Deux nuances doivent cependant être apportées : d'une part, on l'a vu, cette menace contribue à la cohésion du bloc majoritaire ; d'autre part, elle ne peut être mise à exécution que dans des circonstances bien précises et, par définition, peu probables (une crise grave au sein du bloc majoritaire ou une très forte impopularité du Gouvernement).
3. La coutume : les 28 ans de fonctionnement présidentieliste du régime (ajoutés au fait que le Premier ministre de la cohabitation est un candidat potentiel ou déclaré à la présidence de la République) jouent en faveur du maintien de certaines prérogatives coutumières du chef de l'Etat. Paradoxalement, ces pouvoirs coutumiers qui auraient dû être les premiers à disparaître en période de cohabitation sont, en fait, l'atout maître du Président de la République parce que ce sont eux qui lui permettent d'intervenir dans la politique gouvernementale.

Ce dernier point mérite qu'on s'y arrête : le chef de l'Etat peut intervenir dans la politique gouvernementale parce que la coutume de la Vème République lui permet de refuser que sa compétence soit liée dans l'exercice des pouvoirs soumis à contreseing, d'une part ; de maintenir, à peu de choses près, l'existence du « domaine réservé », d'autre part.

### ***2.2.1. Le refus de toute compétence liée dans l'exercice des pouvoirs soumis à contreseing.***

#### **2.2.1.1. Le pouvoir réglementaire de l'article 13.**

S'agissant des décrets, il n'existe pas d'exemple d'un Président de la République, en période de cohabitation, qui ait refusé de signer un décret délibéré en conseil des ministres. Tout au plus est-il arrivé que l'Elysée demande des modifications ou diffère quelque peu l'inscription d'un décret à l'ordre du jour du Conseil des ministres.

En revanche, le refus de signer des ordonnances a fait éclater l'un des conflits les plus marqués entre les deux têtes de l'exécutif lors de la première cohabitation. François Mitterrand a refusé à trois reprises de signer une ordonnance :

- le 14 juillet 1986, une ordonnance sur les privatisations, au motif qu'elle mettait en cause l'indépendance nationale dont le Président de la République est le garant en vertu de l'article 5 ;
- le 20 octobre 1986, une ordonnance sur le découpage des circonscriptions électorales, au motif que le nouveau découpage préparé par le ministre de l'intérieur était contraire à la tradition républicaine ;
- le 17 décembre 1986, une ordonnance sur l'aménagement du temps de travail, au motif qu'elle portait atteinte aux acquis sociaux que le Président de la République se devait de défendre (sur ce dernier point, il était pour le moins difficile de trouver dans la Constitution des dispositions confiant au Président de la République une mission de cette nature...).

Il faut souligner que ce refus n'a eu pour effet que de retarder l'action du Gouvernement en l'obligeant à transformer ses ordonnances en projets de loi et à recourir à la procédure législative, plus longue et moins aisée (notamment en ce qui concerne le découpage électoral, le projet de loi a suscité quelques difficultés au sein même de la majorité...). A plus long terme, le refus du chef de l'Etat a eu des effets durables : la procédure des ordonnances n'a plus jamais été utilisée en période de cohabitation, sauf sur des sujets purement techniques.

#### **2.2.1.2. Le pouvoir de nomination de l'article 13.**

Il n'y a jamais eu de conflit ouvert et public sur ce sujet. En revanche les nominations en Conseil des ministres ont été négociées entre les deux têtes de l'exécutif sur la base du donnant-donnant.

#### **2.2.1.3. La convocation du Parlement en session extraordinaire (articles 29 et 30).**

Le Président de la République a repris une coutume bien établie de la période présidentiale, mais quelque peu choquante (car l'esprit de la Constitution fait du Gouvernement, au sein de l'exécutif, l'interlocuteur du Parlement), consistant à apprécier de manière discrétionnaire l'opportunité de la convocation du Parlement en session extraordinaire. Plusieurs cas se sont ainsi présentés,

- soit d'un refus de convoquer le Parlement en session extraordinaire (par exemple en décembre 1987),
- soit, la convocation étant acquise, d'inscrire une question à l'ordre du jour de la session (le projet de loi visant à modifier la loi Falloux, en juin 1993).

Ici, les conséquences ont été plus gênantes pour le Gouvernement que dans le cas des ordonnances : il a dû abandonner ses projets, faute de trouver du temps dans le calendrier déjà surchargé des sessions ordinaires.

#### **2.2.1.4. L'inscription à l'ordre du jour du Conseil des ministres (article 9).**

Le fonctionnement présidentiel du régime a transformé la présidence formelle du Conseil des ministres par le chef de l'Etat en présidence réelle. L'ordre du jour, notamment, est établi par le secrétaire général de l'Elysée. Il y a là, bien évidemment, un moyen brutal, compte tenu de l'importance des textes ou des décisions qui doivent être pris en Conseil des ministres de bloquer l'action gouvernementale. Aussi cette arme n'a-t-elle été utilisée qu'une fois, sur un sujet particulièrement délicat : le Président de la République a refusé que soit inscrit au Conseil des ministres du 14 février 2002 le projet de loi sur la Corse qui devait concrétiser le « processus de Matignon ». Il est vrai que ce projet de loi avait été apprécié très sévèrement par le Conseil d'Etat (il sera, par la suite censuré par le Conseil constitutionnel) et que le Président de la République jouait bien, en l'espèce, le rôle de gardien des institutions que lui confie l'article 5 de la Constitution. Mais, ce faisant, il s'attaquait au cœur de la prérogative gouvernementale : le pouvoir d'initiative législative du Premier ministre (art. 39), sans lequel il est impossible de gouverner. C'est pourquoi le Président de la République s'est contenté, cette fois, d'exercer en quelque sorte un veto suspensif, acceptant dès la semaine suivante d'inscrire le même projet à l'ordre du jour. (De plus, un veto définitif aurait été politiquement néfaste pour le Président de la République : il serait apparu comme celui qui ruinait une chance de retour à la paix civile en Corse).

#### **2.2.1.5. La révision de la Constitution (article 89).**

L'article 89 fait intervenir le Président de la République à deux moments différents du processus de révision constitutionnelle : au stade de l'initiative, qui lui « appartient » ; au stade de l'approbation, pour la quelle il « décide » de convoquer par décret les électeurs ou le Congrès. La force du vocabulaire employé dans cet article, la mission dévolue au Président de la République par l'article 5 l'ont conduit à s'arroger un pouvoir discrétionnaire qui s'est manifesté :

- soit de façon positive : le Président de la République a accepté que soient menées à bien les révisions constitutionnelles du 27 juillet 1993 sur la composition du Conseil supérieur de la magistrature, du 25 novembre 1993 sur le droit d'asile et du 20 juillet 1998 sur la Nouvelle Calédonie ;
- soit de façon négative : le Président de la République a refusé en 1999 de convoquer le Congrès pour les révisions constitutionnelles relatives aux langues régionales et au Conseil supérieur de la magistrature. Le 19 janvier 2001, il a annulé le décret, qu'il avait précédemment pris, convoquant le Congrès pour le volet constitutionnel de la réforme de la justice voulue par le Gouvernement.

Par ailleurs, c'est le chef de l'Etat qui a « décidé » le choix du référendum (au détriment du Congrès, que le Premier ministre jugeait préférable) pour le passage au quinquennat (révision du 2 octobre 2000).

Les remarques qui précèdent amènent à constater que le refus par le Président de la République de toute compétence liée dans l'exercice de ceux de ses pouvoirs qui sont soumis à contreseing a un impact différent, selon les cas, sur l'action gouvernementale.

Dans certains cas, la décision du Président de la République retarde et complique mais n'empêche pas l'action du Gouvernement :

- les ordonnances, que le Président de la République refuse de signer, peuvent être transformées en projets de loi ;
- les projets de loi, que le Président de la République refuse d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres, peuvent être transformées en propositions de loi (élaborées par les parlementaires de la majorité) ;

- les décrets délibérés en Conseil des ministres, que, par hypothèse, le Président de la République refuserait de signer, peuvent être transformés en décrets simples (à condition toutefois qu'une loi n'ait pas prévu explicitement qu'ils devaient être délibérés en Conseil des ministres).

Dans d'autres cas, la décision du Président de la République conduit au blocage, en droit ou en fait, de l'action du

Gouvernement :

- cas des décrets pour lesquels une loi a prévu qu'il devaient être délibérés en Conseil des ministres et qui ne peuvent être transformés en décrets simples (sauf à modifier la loi...) ;
- cas de la révision de la Constitution ;
- cas de la convocation du Parlement en session extraordinaire.

### ***2.2.2 La préservation du domaine réservé.***

Le domaine réservé peut être considéré comme un simple aspect de la problématique traitée dans le paragraphe précédent : les pouvoirs dont dispose à ce sujet le Président de la République en vertu des articles 5, 15 et 52 sont soumis à contreseing. Mais la coutume de voir le chef de l'Etat diriger la politique étrangère et la politique de défense était si bien établie que cette question a été un enjeu particulier de la cohabitation.

D'un côté le Président de la République entend maintenir ses prérogatives héritées de la coutume, de l'autre le Premier ministre compte bien s'affirmer dans ce domaine. Sans évoquer les péripéties et les frictions qui ont caractérisé sur ce point les différentes périodes de cohabitation (en fait, essentiellement la première et la troisième cohabitation), on peut dire que « le domaine réservé » de la période présidentiale a évolué vers un « domaine partagé » avec prééminence présidentielle.

« Domaine partagé » (la formule est de François Mitterrand en 1993) car la politique étrangère et la politique de défense sont désormais cogérées par l'Élysée et Matignon qui travaillent (à la différence des autres aspects de la politique gouvernementale où Matignon agit seul) en étroite concertation. L'aspect le plus visible et le plus médiatique de cette cogestion est la présence du Premier ministre aux sommets internationaux (G7, conseils européens, sommets africains ou de la francophonie) où il n'était jamais présent auparavant, le Président de la République représentant alors la France assisté des ministres concernés. Après quelques tâtonnements et cafouillages (notamment au sommet du G7 à Tokyo, du 4 au 6 mai 1986, et au conseil européen de Madrid les 11 et 12 mars 1987) s'est imposé, dans le cadre de ces réunions internationales, le rituel de la conférence de presse, donnée en commun et côte à côte, où les deux chefs de l'exécutif manifestent au monde que « la France parle d'une seule voix ».

Le partage du domaine réservé était inévitable, parce que le Premier ministre peut s'appuyer non seulement sur la prérogative générale que l'article 20 donne au Gouvernement, mais aussi sur celle que lui donne l'article 21 en matière de défense nationale et dont on a vu qu'elle était explicitée par la loi du 2 janvier 1959. De fait, dans le domaine de la défense plus particulièrement, le Premier ministre dispose de tous les instruments pratiques pour faire valoir son influence (lois de programmation militaire et surtout loi de finances et décrets d'application). On l'a d'ailleurs bien vu, au cours de la troisième cohabitation, où le gouvernement Jospin n'a pas respecté les objectifs de la loi de programmation militaire votée sous le gouvernement Juppé et a sans cesse rogné les crédits militaires, notamment les crédits d'investissement,

dans les lois de finances successives. En dépit de ses protestations réitérées à plusieurs occasions, le Président de la République n'a rien pu y faire.

Mais ce partage laisse subsister une prééminence certaine du Président de la République. On peut en donner quelques exemples. Tout d'abord, le contenu de la politique étrangère et les orientations stratégiques de la France en matière de défense restent définies par le chef de l'Etat. A preuve, la gestion miterrandienne de la crise bosniaque, qui n'a été infléchie qu'en 1995 et non pas lors de la deuxième cohabitation ; de même pour les essais nucléaires : interrompus en 1992 par F. Mitterrand, la droite voulait les reprendre mais il a fallu attendre l'élection de J. Chirac en 1995.

Autre exemple : la gestion de la crise du Kosovo manifeste aux yeux de l'opinion un partage harmonieux des tâches entre le Président et le Premier ministre. Mais ce partage est inégal : au Premier ministre les explications données au Parlement dans le cadre, pas toujours agréable, des séances de questions au Gouvernement ; au Président de la République, « chef des armées », la gestion des opérations militaires (c'est l'Elysée qui était en contact quotidien avec l'OTAN) et les interventions télévisées régulières, à 20 heures, pour expliquer la situation aux Français.

Enfin, chaque fois, en période de cohabitation, que le chef du Gouvernement a voulu faire preuve d'initiative dans le domaine réservé/partagé, cela s'est retourné contre lui. Le meilleur exemple en est l'épisode de Bir-Zeit : lors d'un voyage officiel en Israël, minutieusement préparé par l'Elysée et Matignon, Lionel Jospin a tenu des propos hâtifs, lors d'une conférence de presse à Jérusalem, qui lui ont valu, le surlendemain (26 février 2000) d'être lapidé à la sortie de l'université palestinienne de Bir-Zeit. L'image du Premier ministre de la France, obligé de se réfugier en toute hâte dans sa voiture sous les jets de pierres, passée en boucle par les télévisions du monde entier, ne faisait pas de ce voyage un grand succès diplomatique. Bien évidemment, l'Elysée a exploité l'incident pour montrer à l'opinion française et internationale qui était le véritable chef de la diplomatie française... Mais le plus intéressant est la conclusion publique qu'en a tiré Lionel Jospin à l'Assemblée nationale lors de la séance de questions au Gouvernement (2 mars 2000) : il a rappelé d'un côté que « le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation », qui ne se réduit pas à la politique intérieure, mais englobe la politique extérieure », interprétation on ne peut plus correcte de l'article 20 de la Constitution ; mais il a également déclaré que « le Président de la République a un rôle éminent ; il le tient de certaines prérogatives constitutionnelles et cela résulte aussi de la tradition de la V<sup>ème</sup> République ». Déclaration moins banale, par ses conséquences, que la première : non seulement le chef du Gouvernement valorise « les prérogatives constitutionnelles » du Président de la République en ne mentionnant pas que, normalement, celles-ci ne devraient s'exercer que dans le cadre d'une compétence liée, mais, en outre, il entérine le poids de la coutume constitutionnelle du « domaine réservé ». La prise en compte des deux phrases revient à consacrer la théorie, en cohabitation, du « domaine partagé » mais en reconnaissant la prééminence du Président de la République.

### ***2.2.3. L'extension du domaine réservé.***

On ne développera pas ce point, mais la longueur de la troisième cohabitation a favorisé les tentatives du Président de la République pour étendre le domaine réservé à d'autres secteurs que la politique étrangère et la défense nationale.

Cela a été le cas, en se fondant sur l'article 5, dans le domaine des institutions, avec des succès mitigés. Mais c'est bien le Président de la République qui a imposé ce qu'on a appelé « le quinquennat » sec (certains, notamment dans la majorité, voulaient profiter de la révision constitutionnelle pour modifier la Constitution sur d'autres points ; J. Chirac s'y est opposé).

Mais le meilleur exemple concerne le domaine de la justice : se fondant sur les articles 64 et 65 de la Constitution, le Président de la République a exercé une influence réelle, qu'on peut mesurer au fait que la réforme d'ensemble du système judiciaire voulue par le gouvernement Jospin n'a pas été réalisée. Seuls certains points, touchant au code pénal et au code de procédure pénale, notamment, l'ont été. Mais aucun des projets touchant l'architecture et le fonctionnement de l'institution judiciaire (notamment en ce qui concerne le rôle et le statut des magistrats du parquet) n'a abouti.

Au total, les remarques qui précèdent montrent bien que le Président de la République, en période de cohabitation, loin d'être réduit au rôle symbolique que joue le chef de l'Etat dans un régime parlementaire classique, conserve un pouvoir important :

- pouvoir de décision et d'action dans le « domaine réservé », même si celui-ci est devenu un « domaine partagé » (pouvoir moins marqué pour la politique de défense que pour la politique extérieure) ;
- pouvoir d'empêchement (voire de nuisance) en politique intérieure : le Président de la République, en effet, se fondant sur la coutume qui l'autorise, depuis 1958, à utiliser ses pouvoirs soumis à contreseing comme des pouvoirs discrétionnaires, se sert de ces pouvoirs comme des vetos opposés de manière ponctuelle au Gouvernement, soit à titre suspensif, soit à titre définitif.

Ce pouvoir d'empêchement s'exerce aussi par des interventions publiques où le Président de la République, sous couleur d'indiquer ce qu'il croit opportun pour le pays, critique l'action du Gouvernement. On pourrait en citer des exemples multiples, sous les trois cohabitations. Les entretiens rituellement accordés à la télévision le 14 juillet sont des moments privilégiés pour cet exercice. Ce magistère de la parole qu'exerce le Président de la République, en prenant l'opinion publique à témoin des insuffisances du Gouvernement, constitue un pouvoir non moins redoutable que les vetos présidentiels : il met en scène un président soucieux du bien-être des Français (cf. F.Mitterrand et la défense des acquis sociaux ; J. Chirac et l'affaire de « la cagnotte » en 1999), face à un gouvernement comme englué dans le quotidien et l'incompétence. De plus, le Gouvernement et le Premier ministre, subordonnés, dans le protocole comme dans l'inconscient collectif, au Président de la République, sont mal à l'aise pour lui apporter la réplique : comment un Premier ministre, comment des ministres qui se retrouvent tous les mercredis avec le Président de la République au Conseil des ministres, dont certains l'accompagnent dans ses déplacements officiels, peuvent-ils engager la polémique avec le chef de l'Etat ? De fait, la plupart du temps, ce sont des personnalités politiques qui n'appartiennent pas au Gouvernement qui sont chargées de répondre au Président de la République

Vetos présidentiels et interventions publiques dessinent, en période de cohabitation, les contours d'une véritable fonction tribunitienne exercée par le Président de la République, qui n'a plus rien à voir avec la fonction quasi-gouvernementale exercée en période présidentialisée, mais qui, cela vaut d'être souligné, n'a rien à voir non plus avec la fonction arbitrale mentionnée à l'article 5 de la Constitution.

Autrement dit, le rôle d'arbitre dévolu au Président de la République par les constituants de 1958 n'a jamais existé : mis à mal dès l'origine par la pratique constitutionnelle du général de Gaulle, rendu impossible par la révision constitutionnelle de 1962, il n'a pas été non plus favorisé, contrairement à ce qu'ont pu dire certains, par la cohabitation. Le quinquennat, en tentant de faire coïncider durablement majorité présidentielle et majorité parlementaire, et, en voulant, de ce fait, faire, du fonctionnement

présidentieliste du régime, la norme, et, de la cohabitation, une exception, exclut définitivement cette fonction arbitrale.

### **2.3. CONCLUSION**

L'un des grands intérêts de la cohabitation, on l'a vu, est de révéler, presque au sens photographique du terme, la répartition des pouvoirs qu'avaient voulu les constituants de 1958 entre le Président de la République et le Gouvernement : elle établit, si l'on veut, une nouvelle ligne de partage entre l'article 5 et les articles 20 et 21 (à une réserve près, mais qui est d'importance : ni le domaine réservé ou partagé, ni l'usage discrétionnaire des pouvoirs du Président de la République soumis à contreseing ne figurent dans le texte de 1958). Ce faisant, elle montre que la V<sup>ème</sup> République est un régime original, ni vraiment parlementaire, ni vraiment présidentiel, mais tantôt semi-présidentiel (en période présidentieliste), tantôt semi-parlementaire (en période de cohabitation) et toujours caractérisé par, sinon une dyarchie, du moins un dualisme de l'exécutif, complexe et variable, qui n'existe dans aucun autre pays.

Cette complexité du fonctionnement de l'exécutif heurte les hommes politiques et les commentateurs mais ravit l'opinion. Car, il faut le souligner, la cohabitation est un très bel exemple de découplage entre l'opinion publique et les élites :

- D'un côté, la cohabitation a bénéficié, par trois fois et pendant 9 ans au total, d'une faveur constante et affirmée de l'opinion (cf. les sondages à ce sujet : il a fallu attendre 2002 et le trouble provoqué par les résultats du premier tour de l'élection présidentielle pour voir, pour la première fois, des sondages, non pas vraiment hostiles à la cohabitation mais partagés à peu près à 50-50). Cette faveur s'explique fort bien : ce n'est pas, comme on l'a dit, que les Français se réjouissent d'une sorte d'union nationale qu'apporterait soi-disant la cohabitation ; c'est que les électeurs, par la cohabitation, retrouvent un pouvoir réel qu'ils ont perdu, pour l'essentiel, dans les démocraties représentatives. Ce pouvoir, considérable si l'on y réfléchit, c'est celui de choisir le mode de fonctionnement du régime : lors des élections législatives (on l'a vu très nettement en juin 2002 lorsque les électeurs ont refusé de suivre ceux qui, tout en ayant, quelques semaines auparavant, accusé la cohabitation de tous les maux, leur demandaient d'en organiser une nouvelle...), les électeurs choisissent soit de concentrer le pouvoir, soit, dans une sorte de nouvelle interprétation de « la séparation des pouvoirs » de le diviser ; soit de donner, en quelque sorte, tout pouvoir au Président de la République, soit, au contraire, de limiter son pouvoir. Ainsi, les élections législatives de 1986, 1993 et 1997, où par trois fois en onze ans, dont deux en parfaite connaissance de cause, les électeurs choisissent la cohabitation, peuvent-elles être analysées comme des sanctions de la politique présidentielle : sanction du « présidentielisme absolu » en 1986 et surtout en 1993 (indépendamment des autres causes de l'écrasement de la gauche en 1993 - dépression économique du début des années 90 et forte augmentation du chômage notamment - le renvoi, pour des motifs personnels, d'un Premier ministre populaire (Michel Rocard) et la nomination, puis le renvoi quelques mois après, d'un Premier ministre inapte à exercer cette fonction (Edith Cresson), sont apparus comme autant de caprices d'un monarque vieillissant) ; sanction, en 1997, des incohérences d'une politique exactement contraire aux engagements pris lors de la campagne présidentielle de 1995.
- D'un autre côté, sont hostiles à la cohabitation : les hommes politiques, qui sont, bien sûr, plus à l'aise dans des situations plus tranchées où la droite et la gauche s'affrontent sans ambiguïté, mais aussi, pour des raisons plus obscures, tous les éditorialistes et commentateurs divers et la plupart des constitutionnalistes (ces derniers, de façon plus nuancée).

Osons une hypothèse politiquement incorrecte : n'est-ce pas précisément cette manifestation de pouvoir dont font preuve les électeurs en choisissant ou non la cohabitation et cet art qu'ils ont de jouer, intelligemment, avec la complexité des institutions, qui indisposent les élites ? Quoiqu'il en soit, ce ne peut être en raison d'une prétendue « paralysie des institutions », qui n'a jamais existé que dans l'imagination des commentateurs et que la simple étude factuelle de l'histoire des trois cohabitations suffit à écarter.

### **III. LE PARLEMENT**

On sera bref sur ce point : le Parlement est l'institution qui, dans la pratique, est restée la plus conforme au texte de la Constitution de 1958 et qui, par conséquent, n'a pas connu, à l'inverse du pouvoir exécutif et du Conseil constitutionnel, d'évolutions significatives.

Quelques exceptions à cette règle générale peuvent être mentionnées :

1. Dans la pratique, on l'a vu, le Parlement a effacé pour l'essentiel, avec la complicité du Conseil constitutionnel et l'accord tacite des gouvernements successifs de la V<sup>ème</sup> République, les effets des articles 34 et 37 combinés.
2. Le règlement de l'Assemblée nationale a évolué, notamment sous les présidences de Laurent Fabius (1988-1993) et de Philippe Seguin (1993-1997) dans le but de revigorer le rituel des questions au Gouvernement ( depuis 1993, les ministres n'ont plus nécessairement connaissance de la question à l'avance, ce qui permet des échanges plus spontanés et plus politiques; depuis 1995, on est passé d'une à deux séances par semaine, le mardi et le mercredi). Mais ces séances de questions sont loin d'être la véritable épreuve qu'elles peuvent être, à la Chambre des Communes, pour le gouvernement britannique.
3. Les lois du 19 juillet 1977 et du 20 juillet 1991 ont assoupli les contraintes qui pesaient jusqu'alors sur les commissions d'enquête (notamment en portant la durée de leur travail de 4 à 6 mois maximum ; en instaurant des sanctions pénales pour les refus de comparaître devant ces commissions et de leur fournir des documents ; en rendant, sauf décision contraire, leurs auditions publiques). Il est à noter que, depuis le milieu des années 90, les commissions d'enquête sont devenues des instruments plus efficaces du contrôle parlementaire, d'autant plus que leurs travaux ont parfois été très médiatisés. C'est ainsi que les commissions d'enquête sur le Crédit Lyonnais, sur la Corse, sur le fonctionnement des tribunaux de commerce, par exemple, ont vu plusieurs de leurs conclusions reprises par le Gouvernement (qui, juridiquement, n'est tenu par aucune contrainte en la matière). La commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les dysfonctionnements de la justice dans l'affaire d'Outreau a eu, avec la retransmission télévisée en direct de ses auditions, un retentissement sans précédent dans l'opinion publique et provoquera, sans aucun doute, une nouvelle réforme de la procédure pénale.
4. Par ailleurs, des missions d'information parlementaire (instrument plus souple, mais qui, de ce fait, n'expose les administrations réticentes à aucune obligation autre que morale et, surtout, à aucune sanction) sont de plus en plus souvent constituées et la qualité de la participation des personnes auditionnées, même dans le cadre de sujets sensibles (le Rwanda, par exemple) comme l'écho donné par les médias à ces auditions, constituent un phénomène nouveau. Reste que, en l'état actuel, seule une réforme importante des commissions d'enquête permettra au Parlement d'exercer pleinement sa fonction de contrôle de l'exécutif.
5. La révision constitutionnelle du 4 août 1995 a mis en œuvre des réformes suggérées depuis longtemps par les constitutionnalistes et par certains hommes politiques : transformation des deux sessions uniques du Parlement de 3 mois chacune en une session unique de 9 mois (article 28) ; modification



des règles relatives à l'inscription à l'ordre du jour des assemblées (article 48). La session unique, qui visait à désengorger l'ordre du jour et à améliorer la qualité des travaux du Parlement en séance plénière a été, sur ce point, de peu d'effets, car la réforme a été vidée de sa substance par les parlementaires eux-mêmes qui ont imposé un nombre de jours de séances maximum (120 jours) inférieur pour la session unique de 9 mois à ce qu'il était auparavant pour... 6 mois. En revanche, la création de ce qu'on appelé depuis « la fenêtre parlementaire » (une séance par mois est soustraite à la règle de priorité à l'inscription à l'ordre du jour dont dispose le Gouvernement) a incontestablement redonné de la vigueur au pouvoir d'initiative législative des parlementaires : ceux-ci sont désormais certains de pouvoir faire examiner certaines propositions de loi. A preuve, nombre de lois importantes de ces dernières années sont d'origine parlementaire et non gouvernementale (par exemple, la loi sur le P.A.C.S., la loi organique modifiant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finance, la loi organique de 2001 inversant l'ordre normal des élections législatives et présidentielle, etc.). Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la combinaison du phénomène majoritaire et des mécanismes du parlementarisme rationalisé rend improbable le vote d'une proposition de loi, certes inscrite à l'ordre du jour et débattue en séance plénière, mais qui n'aurait pas l'approbation du Gouvernement...

La seule réforme qui ait eu un impact significatif est donc celle relative à l'ordre du jour des assemblées. Beaucoup reste donc à faire pour rééquilibrer les institutions de la V<sup>ème</sup> République dans un sens plus favorable au Parlement et, notamment, pour permettre à celui-ci d'exercer pleinement le rôle de contrôle de l'exécutif, comme dans les autres démocraties.

En 1992, François Mitterrand avait chargé une commission présidée par Georges Vedel, éminent constitutionnaliste récemment décédé, de réfléchir à une réforme d'ensemble des institutions. Sans remettre en cause l'architecture de la V<sup>ème</sup> République, qu'elle recommandait, au contraire de conserver, cette commission avait proposé plusieurs mesures visant à revaloriser le Parlement. Parmi celles-ci, certaines ont été mises en application (l'instauration de la session unique et la modification de l'article 48 sur l'ordre du jour des assemblées), mais d'autres ne l'ont jamais été. Elles pourraient être reprises utilement et, plus particulièrement, deux d'entre elles :

1. La limitation du cumul des mandats : le cumul des mandats constitue une exception française. 17% des sénateurs, mais seulement 7% des députés n'exercent que leur mandat de parlementaires. Certes, les lois du 30 novembre 1985 et du 5 avril 2000 constituent un progrès, puisqu'elles limitent le cumul du mandat de député ou de sénateur à un seul mandat local (avant 1985, il n'était pas rare de voir un député ou un sénateur cumuler son mandat parlementaire avec ceux de député européen, de président de conseil général et de maire d'une grande ville...). Mais une évidence s'impose : l'investissement d'un député ou d'un sénateur dans son travail de parlementaire ne pourra être total (avec les conséquences, non moins évidentes, que cela implique sur la qualité du travail législatif et, surtout, sur la disponibilité pour contrôler l'exécutif) qu'à partir du moment où celui-ci n'aura pas d'autres fonctions, souvent, prenantes, à exercer. Aujourd'hui, on constate, qu'entre son travail d' élu local et son travail de député ou de sénateur, le parlementaire privilégie toujours le premier. Tant que cette situation anachronique persistera, il sera vain d'espérer (et parfaitement hypocrite de revendiquer...) une revalorisation réelle du rôle du Parlement. L'interdiction, pour les parlementaires, de tout cumul aurait, on ne le souligne pas assez, des conséquences considérables sur le fonctionnement des institutions en provoquant, à elle seule, un rééquilibrage substantiel entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Or, faut-il le rappeler ? cette réforme est, techniquement, très simple à réaliser : nul besoin de réviser la Constitution, une modification législative du code électoral suffit...

2. La modification de certaines règles relatives aux commissions d'enquête : la commission Vedel proposait de supprimer l'interdiction (émise en vertu d'une conception étriquée, voire perverse, de la séparation des pouvoirs ) de constituer une commission d'enquête lorsqu'une procédure judiciaire est en cours sur le même sujet. Elle proposait surtout de permettre qu'une commission d'enquête soit constituée à l'initiative d'une minorité de parlementaires (par exemple 60 députés ou 60 sénateurs, comme pour la saisine du Conseil constitutionnel). En effet, aujourd'hui, la majorité (simple) des députés ou des sénateurs est exigée pour la constitution d'une commission d'enquête : il n'y donc aucune chance, en raison du phénomène majoritaire, qu'une majorité de députés, notamment, autorise la création d'une commission d'enquête sur un sujet qui pourrait réellement gêner le Gouvernement (du reste, il a fallu attendre 1970 pour que la première commission d'enquête soit créée, à l'initiative, naturellement du Sénat (c'est alors Georges Pompidou, l'homme de la « forfaiture », qui est Président...) et non de l'Assemblée nationale). On voit bien l'intérêt du dispositif (et la crainte qu'il suscite chez tous les partis, la minorité parlementaire d'aujourd'hui aspirant toujours à être la majorité de demain...) préconisé par la commission Vedel: il permettrait à l'opposition de se constituer en véritable contre-pouvoir au bloc majoritaire. L'adoption de cette seule réforme, dont les effets seraient démultipliés par la limitation intégrale du cumul des mandats, suffirait à modifier substantiellement l'équilibre institutionnel.

#### **IV. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL**

Le Conseil constitutionnel a connu, depuis 1958, une évolution importante, quoique progressive, qui a abouti à une augmentation significative de son rôle dans les institutions.

##### ***4.1. LES FACTEURS DE L'EVOLUTION.***

Certains facteurs sont internes à l'institution, d'autres externes, mais ils jouent dans le même sens.

##### ***4.1.1. Les facteurs internes.***

Sur la base des textes qui le régissent (titre VII et article 54 de la Constitution, ordonnance organique du 7 novembre 1958, décret du 13 novembre 1959 notamment) le Conseil constitutionnel (C.C.) a délimité par sa jurisprudence l'étendue de sa compétence et, surtout, il a défini la nature, la portée et les techniques du contrôle qu'il exerce, notamment en matière de conformité de la loi ou des traités à la Constitution. S'agissant des techniques, on peut mentionner :

- l'introduction de l'erreur manifeste d'appréciation (importée, en quelque sorte, de la juridiction administrative) par la décision « sécurité et liberté » du 19/20 janvier 1981 ;
- la technique des questions soulevées d'office, introduite dès la décision « redevance R.T.F. » du 11 août 1960 : elle permet au C.C. de s'intéresser, comme il est logique, à l'ensemble du texte de loi et non pas seulement aux points précis de ce texte sur lesquels il est saisi ;
- la technique de la conformité sous réserves, apparue dès les premières saisines du C.C. (sur les règlements des assemblées : décisions des 17, 18, 24 juin 1959) et perfectionnée par la suite. Elle est essentielle car elle évite au C.C. de prendre des décisions abruptes et globales et lui permet d'interpréter, tout au long des considérants, à la fois la loi sur laquelle il est saisi, la Constitution et même d'autres branches du droit. Classiquement, Louis Favoreu distingue trois catégories de réserves d'interprétation dans la technique de conformité sous réserves :
  - . la réserve d'interprétation restrictive, consistant à « vider le texte de son venin » ;
  - . la réserve d'interprétation directive, consistant à dire comment le texte devra être appliqué et

interprété par les autorités administratives et les juridictions, mais aussi comment le législateur devra procéder à l'avenir s'il veut éviter d'être censuré... ;

- la réserve d'interprétation constructive, consistant, en fait, à commenter le texte de loi dans le sens voulu par le Conseil et y apporter des précisions.

Enfin, le C.C. a défini les normes par rapport auxquelles s'exerce le contrôle de conformité de la loi : la loi doit être conforme aux lois organiques (en particulier aux ordonnances organiques de l'article 92, décision « redevance R.T.F. » déjà citée ; et aux « lois organiques prévues par la Constitution », décision du 8 juillet 1966). En revanche le C.C. ne vérifie pas la conformité de la loi aux traités et aux accords internationaux (décision « interruption volontaire de grossesse » du 15 janvier 1975). Mais surtout, la loi, depuis la célèbre décision « liberté d'association » du 16 juillet 1971, doit être conforme au préambule de la Constitution.

#### **4.1.2. Les facteurs externes**

Le principal facteur externe est la révision de la Constitution du 29 octobre 1974, ajoutant aux autorités de saisine du Conseil initialement prévues en 1958, 60 députés ou 60 sénateurs, ce qui devait provoquer un véritable changement de dimension de l'institution. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : pendant les 15 premières années de la V<sup>ème</sup> République, soit de 1959 à 1974, le C.C. a été saisi 11 fois au titre de l'article 61, al.2 ; pendant les 15 années suivantes, soit de 1975 à 1990, 137 fois.

#### **4.2. LES CONSEQUENCES**

D'une manière générale, sous les effets combinés de la jurisprudence du C.C., dans laquelle il a défini sa compétence, élaboré ses techniques de contrôle, créé un « bloc de constitutionnalité » ne se limitant pas aux articles de la Constitution, et de l'élargissement de la saisine, le Conseil constitutionnel est sorti du rôle étroit de « régulateur de l'activité des pouvoirs publics » qui lui était initialement imparti, pour devenir une véritable juridiction, sans toutefois devenir une cour constitutionnelle à part entière.

Cette évolution, considérable, n'a pas été sans poser des problèmes. On peut mentionner les deux principaux :

1. Le corpus que constitue le « bloc de constitutionnalité » perd en précision et en cohérence ce qu'il gagne en extension : autant il est simple – et limité – de contrôler la conformité de la loi ordinaire aux lois organiques et aux articles de la constitution, autant il devient difficile de le faire par rapport aux principes à la fois généraux, souvent contradictoires et, en tout cas, formulés à des époques et dans des contextes historiques très différents, auxquels fait référence le préambule de la Constitution. Rappelons que celui-ci fait référence à trois catégories de principes :

- ceux de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ;
- « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République » auxquels fait allusion le préambule de la Constitution de 1946 ;
- « les principes particulièrement nécessaires à notre temps » énumérés par le même préambule.

2. Le Conseil constitutionnel est devenu une sorte d'organe régulateur du jeu politique : l'élargissement de la saisine a eu pour effet que le C.C. a été systématiquement saisi par l'opposition sur chaque loi politiquement sensible : la minorité parlementaire, par définition battue par la majorité au moment du vote au Parlement, fait en quelque sorte appel au C.C., qui joue ainsi le rôle d'une troisième chambre à compétence technique, statuant en dehors des contingences et des urgences politiciennes. Mais ce faisant, le C.C. s'expose à être critiqué, parfois violemment, lorsqu'il semble faire droit à la minorité contre la

majorité (en fait, il fait droit au droit, mais ce n'est pas ainsi que cela est entendu...). Les exemples de mises en cause vigoureuses du C.C., assorties de menaces de révisions de la Constitution le concernant, ne manquent pas :

- en 1982, lors de l'invalidation totale de la loi sur les nationalisations (décision du 16 janvier 1982) ;
- en 1986, lors de l'invalidation de certaines dispositions de plusieurs lois sensibles (lois sur le découpage électoral et sur la presse) ;
- en 1993, lors de l'invalidation partielle de la loi sur la maîtrise de l'immigration qui a provoqué une critique particulièrement appuyée du Premier ministre en personne et ce, du haut de la tribune du Congrès réuni pour réviser la Constitution à la suite de cette invalidation.

D'ailleurs, à partir des années 90, se développe un phénomène intéressant : le bloc majoritaire, au lieu de tirer les conséquences, législatives et réglementaires, des décisions du C.C., choisit de briser, en quelque sorte, ses vetos en faisant appel au pouvoir constituant et en obtenant la révision de la Constitution (en 1993 sur le droit d'asile ; en 1998 à propos de la Nouvelle Calédonie, en 1999 pour la parité) : on en revient paradoxalement à la philosophie consistant à mettre la Constitution en conformité avec la loi et non la loi en conformité avec la Constitution...

3. Le Conseil constitutionnel, dans le même ordre d'idées, a été critiqué, dans l'usage qu'il fait de la technique de la conformité sous réserves : celle-ci fait, en effet, apparaître, le C.C. comme une espèce de co-législateur qui ajoute, retranche, apporte des modifications à la loi votée par les représentants de la nation. Dans la bouche des détracteurs du C.C., c'est le retour « gouvernement des juges » qu'avait connu la France de l'Ancien Régime avec le droit de remontrance.

Il reste que, si le Conseil des années 2000 n'a plus rien à voir avec celui de 1958, il ne peut pas, en raison même des textes, on l'a vu, être considéré comme une véritable Cour constitutionnelle. Il faudrait pour cela introduire dans notre droit la possibilité de soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant les tribunaux ordinaires et, par conséquent, modifier les conditions de saisine du C.C. Cette réforme, envisagée par François Mitterrand en 1990, puis abandonnée devant l'hostilité du Sénat, a été préconisée par la commission Vedel. Mais il n'est pas certain que les esprits soient encore mûrs pour un tel bouleversement de nos traditions : tout « rationalisé » qu'il ait été par les constituants de 1958, le Parlement demeure l'instance qui vote la loi « expression de la volonté générale » et l'on ne va pas, même (surtout ?...) si l'on est une juridiction, contre la volonté générale...

## **CONCLUSION**

La V<sup>ème</sup> République va bientôt avoir 50 ans : c'est le plus long régime de l'histoire constitutionnelle française depuis 1789, à la seule exception de la III<sup>ème</sup> République. Encore est-elle beaucoup plus stable que celle-ci, dotée d'une légitimité plus forte, travaillée par beaucoup moins de forces hostiles : la V<sup>ème</sup> République est peut-être le seul régime, parmi tous ceux qu'a connus la France, à bénéficier d'un tel consensus, tant dans l'opinion publique que (depuis les alternances des années 80) dans ce qu'il est convenu d'appeler la classe politique. L'une des causes de cette stabilité et de ce consensus réside dans la capacité d'adaptation du régime, qui se manifeste notamment par la réalisation

de 19 révisions constitutionnelles en 48 ans (fait complètement inédit : auparavant, on l'a dit, mais il faut y insister, on changeait de régime, on ne le transformait pas et même la longue III<sup>ème</sup> République a été incapable, une fois passée la transformation initiale des années 1876-80, qui s'apparente d'ailleurs plutôt à une refondation, de s'adapter).

Aujourd'hui certains, plus bruyants que réellement écoutés, revendiquent une VI<sup>ème</sup> République. On peut considérer que cette démarche, même si elle a l'intérêt de mettre l'accent sur les véritables insuffisances du régime, constitue une régression historique : elle renoue avec une vieille culture de la rupture au détriment de l'adaptation, elle ignore la subtilité de la synthèse que réalise la V<sup>ème</sup> République et, surtout, loin d'innover, elle ne propose souvent rien d'autre qu'un retour déguisé au régime d'assemblée.

D'autres, de loin les plus nombreux, veulent sans remettre en cause l'architecture générale du régime, poursuivre le rééquilibrage, trop timidement amorcé, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et moderniser les institutions : changer la République plutôt que changer de république. Quelques réformes significatives, qu'on a indiquées, permettraient d'atteindre cet objectif :

- supprimer totalement le cumul des mandats pour les parlementaires (ce qui, en soi, est plus révolutionnaire que toute la problématique de la VI<sup>ème</sup> République...);
- modifier les règles de création et de fonctionnement des commissions d'enquête parlementaires ;
- transformer le Conseil constitutionnel en véritable cour constitutionnelle.

Ces trois réformes suffiraient à transformer le régime en profondeur : lorsqu'on voit l'impact, considérable, sur les institutions de ce qui était considéré comme une réformette (l'extension de la saisine du Conseil constitutionnel en 1974), il apparaît clairement qu'une démarche apparemment modeste est, en fait, plus porteuse de changements réels qu'un grand chambardement institutionnel, dont l'histoire enseigne qu'il est d'autant plus éphémère qu'il a été réalisé sans consensus.

## ANNEXE N° 1

## LA RESPONSABILITE DU CHEF DE L'ETAT

**III ème REPUBLIQUE**

Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison. (**Loi constitutionnelle du 25 février 1875, art. 6**)

« Le Sénat peut être constitué en Cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître des attentats commis contre la sûreté de l'Etat ». (**Loi constitutionnelle du 24 février 1875, art. 9**)

« Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat ». (**Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, art. 12**)

**IV ème REPUBLIQUE**

« Le Président de la République n'est responsable que dans le cas de haute trahison.

Il peut être mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice dans les conditions prévues à l'article 57 ci-dessous ». (**Constitution du 27 octobre 1946**)

**V ème REPUBLIQUE**

« Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de justice ». (**Constitution du 4 octobre 1958, art. 68**)

« 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 ». (**Décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999**)

« Rapproché de l'article 3 et du titre II de la Constitution, l'article 68 doit être interprété en ce sens qu'étant élu directement par le peuple pour assurer, notamment, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat, le Président de la République ne peut, pendant la durée de son mandat, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, cité ou renvoyé pour une infraction quelconque devant une juridiction pénale de droit commun. 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 (...)

La Haute Cour n'étant compétente que pour connaître des actes de haute trahison du Président de la République commis dans l'exercice de ses fonctions, les poursuites pour tous les autres actes devant les juridictions pénales de droit commun ne peuvent être exercées pendant la durée du mandat présidentiel, la prescription de l'action publique étant alors suspendue ». **(Cour de Cassation, arrêt du « 10 octobre 2001 )**

#### « Titre IX. La Haute Cour

Article 67. – Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.

Il ne peut durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative françaises, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Les conditions dans lesquelles ces procédures pourraient être engagées ou reprises après la cessation des fonctions sont fixées par une loi organique.

Article 68. – Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.

La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours

La décision de réunir la Haute Cour emporte empêchement du Président de la République dont les fonctions sont exercées dans les conditions prévues au quatrième alinéa de l'article 7. Cet empêchement prend fin au plus tard à l'expiration du délai prévu à l'alinéa suivant.

La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans les deux mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.

Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.

Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article ».

**(proposition de rédaction des articles 67 et 68 de la Constitution formulées le 12 décembre 2002, en vue d'une éventuelle révision constitutionnelle, par la « commission de réflexion sur le statut pénal du chef de l'Etat » présidée par Pierre Avril )**

## COMMENTAIRES.

1. Ce qui prévaut traditionnellement, comme le montrent les formulations lapidaires des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution de 1946, c'est un principe général d'irresponsabilité du chef de l'Etat, hors le cas particulier de la haute trahison (notion définie dans aucun texte et que la doctrine considère généralement comme un attentat contre la Constitution). On doit en déduire logiquement qu'en dehors de ce cas pour lequel il existe une juridiction spéciale (la Haute Cour), le Président de la République n'est, bien sûr, pas responsable sur le plan politique (disposition traditionnelle en régime parlementaire pour permettre au chef de l'Etat d'assurer la continuité de l'Etat) mais pas davantage sur le plan pénal et sur le plan civil.
2. La Constitution de la V<sup>ème</sup> République, sans préciser beaucoup les choses, a introduit une distinction essentielle, quoi qu'implicite, entre les « actes accomplis dans les exercices de ses fonctions » et les autres actes, pour lesquels il faut bien déduire logiquement, d'après la formulation même de l'article 68, que le Président de la République est responsable sur le plan pénal comme sur le plan civil. Mais les silences de l'article 68 ont amené la doctrine, depuis 1958, à des interprétations divergentes sur ce point, comme sur celui de la compétence de la Haute Cour : est-elle compétente uniquement pour juger de la haute trahison (hypothèse selon laquelle la deuxième phrase de l'article 68 est liée à la première) ou pour juger de tous les actes pour lesquels le Président de la République pourrait être mis en cause (hypothèse selon laquelle la deuxième phrase a une portée autonome).
3. Le Conseil constitutionnel (statuant sur la conformité à la Constitution du traité de Rome de 1998 instituant la Cour pénale internationale) et la Cour de Cassation (statuant dans l'une des affaires où Jacques Chirac était mis en cause en tant qu'ancien maire de Paris, pour des faits antérieurs à son mandat et, par conséquent, sans lien avec sa fonction de Président de la République) ont donné deux interprétations opposées de l'article 68 :
  - pour le Conseil constitutionnel, le Président de la République ne jouit pas d'une immunité pénale mais d'un privilège de juridiction (il peut être mis en cause pendant son mandat, mais seulement devant la Haute Cour et non devant les juridictions ordinaires) ;
  - pour la Cour de Cassation, le Président de la République ne jouit pas d'un privilège de juridiction (la Haute Cour n'est compétente qu'en cas de haute trahison) mais d'une immunité totale, destinée à protéger la fonction présidentielle, quoique temporaire (elle cesse avec la fin du mandat présidentiel).
4. Pour sortir de ces contradictions, Jacques Chirac, lors de la campagne présidentielle de 2002, s'est engagé lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2002, à réunir une commission sur le sujet. Celle-ci a rendu un rapport très complet et a proposé une nouvelle rédaction des articles 67 et 68 de la Constitution, inspirée de l'arrêt de la Cour de Cassation (incontestablement plus logique que la décision du Conseil constitutionnel). Cette rédaction a été reprise dans le cadre du projet de révision présenté au Conseil des ministres le 2 juillet 2003 et transmis au Parlement. Le dispositif de la commission Avril a l'avantage de protéger la fonction présidentielle en envisageant tous les cas de figure de mise en cause du Président de la République (ce que ne faisaient ni le Conseil constitutionnel, ni la Cour de Cassation, qui ne se sont pas prononcés, par exemple, sur le cas de la responsabilité civile). Il comporte néanmoins l'inconvénient, en raison notamment de la disparition de la notion de haute trahison au profit d'une notion beaucoup plus large de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat », dont le Parlement est le seul interprète, de soumettre le Président de la République à des mises en cause pour des raisons politiques. Ce serait alors, avec l'introduction d'une véritable responsabilité politique du Président de la République devant le Parlement, qui viendrait s'ajouter à celle du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, un véritable bouleversement des institutions, tout à fait étranger, qui plus est, à la nature même du régime parlementaire.



## ANNEXE N°2

## LES REVISIONS DE LA CONSTITUTION

DU 4 OCTOBRE 1958

---

1. - Loi constitutionnelle du 4 juin 1960 : adoptée sur le fondement de l'article 85 de la Constitution qui prévoyait une procédure de révision dérogatoire à celle de l'article 89 pour les dispositions du titre XII relatives à la « Communauté » (c'est-à-dire l'organisation qui associait la République française à ses anciennes colonies d'Afrique). Celles-ci pouvaient être révisées par des lois votées dans les mêmes termes par le Parlement de la République et le Sénat de la Communauté. La révision de 1960 consistait à ajouter un alinéa à l'article 85 permettant de réviser également les dispositions du titre XII par des accords conclus entre tous les Etats de la Communauté (ce qui a facilité l'accession à l'indépendance des Etats africains).

Cette procédure dérogatoire n'existe plus, puisque l'article 85, rendu caduc par les circonstances, a été abrogé par la révision du 4 août 1995 qui a fait disparaître dans la Constitution toute référence à la Communauté et qui a transformé l'ancien titre XII en un titre consacré aux collectivités locales.

2. - Loi du 6 novembre 1962 : adoptée sur le fondement (contestable et contesté) de l'article 11, elle a remplacé les dispositions initiales des articles 6 et 7 sur l'élection du Président de la République par les dispositions actuelles sur l'élection au suffrage universel direct.

3. - Loi constitutionnelle du 30 décembre 1963, modifiant les dates des sessions ordinaires du Parlement fixées à l'article 28.

4. - Loi constitutionnelle du 29 octobre 1974, modifiant l'article 61 et étendant les possibilités de saisine du Conseil constitutionnel, dans le cadre du contrôle de conformité des lois, à 60 députés ou 60 sénateurs.

5. - Loi constitutionnelle du 18 juin 1976, ajoutant à l'article 7 des dispositions tendant à faire face au décès d'un candidat à l'élection présidentielle.

6. - Loi constitutionnelle du 25 juin 1992 : adoptée pour rendre le traité de Maastricht compatible avec la Constitution, elle a introduit dans cette dernière les articles 88-1 à 88-4 créant ainsi un titre XIV « *Des Communautés européennes et de l'Union européenne* ».

7. - Loi constitutionnelle du 27 juillet 1993, modifiant l'article 65 (composition du Conseil supérieur de la magistrature) et abrogeant le deuxième alinéa de l'article 68 pour le remplacer par les articles 68-1 et 68-2 constituant un nouveau titre X « *De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement* ».

8. - Loi constitutionnelle du 25 novembre 1993, ajoutant un article 53-1 relatif aux dispositions sur le droit d'asile.

9. - Loi constitutionnelle du 4 août 1995, modifiant les articles 11 (extension du champ d'application du référendum), 26 (simplification du régime de l'inviolabilité parlementaire), 28 (remplacement des deux sessions ordinaires du Parlement par une session unique), 48 (modification des règles relatives à l'ordre du jour des assemblées) et abrogeant les dispositions de la Constitution devenues caduques (notamment celles relatives à la Communauté : cf. *supra*).
10. - Loi constitutionnelle du 22 février 1996, modifiant l'article 34 et créant un article 47-1 (extension des compétences du Parlement qui vote désormais des lois de financement de la sécurité sociale).
11. - Loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, instituant un nouveau titre XIII « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle Calédonie* » (articles 76 et 77), lequel renvoie à une loi organique pour préciser les modalités d'application des accords de Nouméa signés le 5 mai 1998. En effet, ces accords comportaient des clauses contraires à la Constitution, notamment dans des domaines aussi importants que la citoyenneté, le régime électoral et l'emploi.
12. - Loi constitutionnelle du 25 janvier 1999, adoptée pour rendre compatible le traité d'Amsterdam avec la Constitution (ajout d'un deuxième alinéa à l'article 88-2 concernant les transferts de compétences dans le domaine de la libre circulation des personnes).
13. - Loi constitutionnelle n° 99-568 du 8 juillet 1999, ajoutant un article 53-2 pour rendre le traité de Rome (signé le 17 juillet 1998), qui prévoit la création d'une Cour pénale internationale, compatible avec la Constitution.
14. - Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999, ajoutant un cinquième alinéa à l'article 3 et un deuxième alinéa à l'article 4 (institution de la « parité » hommes/femmes pour les mandats électoraux).
15. - Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, adoptée par référendum de l'article 89 et modifiant l'article 6 (remplacement du septennat par le quinquennat).
16. - Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003, relative au mandat d'arrêt européen (art. 88-3)
17. - Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, relative à l'organisation décentralisée de la République.
18. - Loi constitutionnelle n° 2005-204 du 1<sup>er</sup> mars 2005 modifiant le titre XV.
19. - Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement et modifiant l'article 34 à ce sujet.

N.B. Toutes les révisions de la Constitution ont été adoptées sur le fondement de l'article 89 dans le cadre de la **procédure du Congrès**, aux seules exceptions de :

- la révision 1 (article 85)
- la révision 2 (article 11)
- la révision 15 (article 89, mais avec, pour la première fois, la procédure référendaire).

**ANNEXE N°3****LES REFERENDUMS ORGANISES SOUS LA V<sup>ème</sup> REPUBLIQUE**

---

**I LE REFERENDUM CONSTITUTIONNEL.**

- Référendum du 28 septembre 1958 pour l'approbation de la Constitution (en application de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958)
- Référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat (sur le fondement de l'article 89).

**II. LE REFERENDUM LEGISLATIF , article 11.**

- 8 janvier 1961, sur la politique d'autodétermination en Algérie.
- 8 avril 1962, pour l'approbation des accords d'Evian.
- 28 octobre 1962, sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct.
- 27 avril 1969, sur la création des régions et la réforme du Sénat (résultat négatif).
- 23 avril 1972, sur l'élargissement de la CEE.
- 6 novembre 1988, sur le statut de la Nouvelle-Calédonie.
- 20 novembre 1992, pour autoriser la ratification du traité de Maastricht.
- 29 mai 2005, pour autoriser la ratification du traité établissant une constitution pour l'Europe.

**III. LE REFERENDUM TERRITORIAL, article 53 alinéa 3.**

- 1<sup>er</sup> juillet 1962 : indépendance de l'Algérie.
- 19 mars 1967 : transformation de la Côte française des Somalis (Djibouti) en territoire des Afars et des Issas.
- 22 décembre 1974 : indépendance des Comores (sauf Mayotte).
- 8 février 1976 : autodétermination de Mayotte.
- 8 mai 1977 : indépendance du Territoire des Afars et des Issas.
- 13 septembre 1987 : autodétermination de la Nouvelle Calédonie.

**IV. LE REFERENDUM LOCAL, article 72-1, alinéa 3.**

- 6 juillet 2003 : mono-départementalisation de la Corse (résultat négatif).