

Droit constitutionnel de la Ve

Chapitre préliminaire : La constitution de 1958 :

Section 1 : Le processus constitutionnel :

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

I. L'élaboration de la constitution :

- Le processus qui a conduit à l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, a commencé le 13 mai 1958. Ce jour-là, une émeute, à Alger soutenue par l'armée débouche sur la mise en place d'un comité de salut public dirigé par le Général Salan et le Général Massu. En réalité, il s'agit d'un défi au nouveau Gouvernement conduit par Pierre PFLIMLIN que l'Assemblée nationale vient le même jour d'investir. La crise de régime tant redouté éclate sur fond de guerre d'Algérie
- Le 15 mai, le Général De Gaulle annonce qu'il se tient « *prêt à assumer les pouvoirs de la République.* » Il amorce alors un processus de retour au pouvoir. Après de nombreux contacts ce retour de De Gaulle au pouvoir sera décidé. Une nouvelle Constitution sera rédigée. Le passage de la IV^e à la V^e se fera en quatre mois et demi ce qui tranche avec les quatre ans qu'il a fallu pour instaurer la III^e République. L'élaboration de la Constitution de 1958 se fera en respectant une procédure particulière et débouchera sur des principes nouveaux.

A. La procédure suivie

- Après bien des discussions, un scénario sera arrêté. Le Général De Gaulle formera un gouvernement ce sera le dernier de la IV^e. Il sera investi officiellement par l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 58. Ce gouvernement comprendra notamment quatre Ministres d'État : Guy MOLLET, Pierre PFLIMLIN, Louis JACQUINOT, Félix HOUPHOUËT-BOIGNY qui représentent les grands partis de l'époque (SFIO, MRP, Indépendants et RDA) à l'exception du Parti Communiste qui s'oppose au processus.
- Le 3 juin 1958, l'Assemblée nationale vote la loi constitutionnelle qui fixe la procédure d'élaboration de la nouvelle Constitution.

1. Analyse juridique de la procédure :

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

a) Une révision du mode de révision

- « Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1 juin 1958 et ce dans les formes suivantes : » Cette première phrase de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qualifie bien la situation : il s'agit d'une révision de la Constitution de 1946, mais cette révision se fera dans le cadre d'une nouvelle procédure.
- L'article 90 de la Constitution prévoyait en effet que l'Assemblée nationale devait rédiger un projet de révision qui ensuite devait être soumis à l'approbation du peuple. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 modifie ces dispositions en substituant le Gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 à l'Assemblée nationale.

b) Une révision abrogation

- Ce n'est donc pas le Gouvernement en général qui était habilité à intervenir, mais bien celui dirigé par Charles De Gaulle et pas un autre. En d'autres termes si ce Gouvernement avait échoué son successeur n'aurait pu procéder à la même opération. D'autre part, c'est le Gouvernement, et non pas, le Chef du Gouvernement qui était habilité, ce qui tranche avec la procédure suivie en 1940 au terme de laquelle le Président du Conseil, le Maréchal Pétain était personnellement autorisé à réviser la Constitution.
- Mais surtout, l'objet de cette révision était très large puisqu'il portait en fait sur toute la Constitution. Quand on révisé toute la Constitution, cela veut dire que l'on substitue une nouvelle Constitution à l'ancienne. Il s'agit donc d'une révision-abrogation.

2. La description de la procédure

a) Rédaction du projet par le gouvernement

- Au sein du Gouvernement, c'est Michel Debré, Ministre de la Justice et Garde des Sceaux qui va avoir la charge de rédiger l'avant-projet. A cette fin deux organismes seront créés :
 - Un groupe de travail
 - Il est composé de membres du Conseil d'Etat et de représentants des Ministres d'Etat Il est animé par Raymond Janot et comprend entre autres François Luchaire, Yves Guéna, Jean Foyer, André Chandernagor Ce groupe va mettre au point un texte qui servira de base à la discussion. C'est ce texte qui sera ensuite examiné par :
 - Un comité interministériel
 - Il fera l'essentiel du travail. Présidé par le Général De Gaulle, il rassemblait le Garde des sceaux, les quatre ministres d'Etat ainsi que René Cassin, vice-président du Conseil d'Etat et Georges Pompidou, directeur de cabinet du Général. Le texte définitif sera enfin examiné et arrêté par le Conseil de Cabinet entre le 23 et le 26 juillet 1958.

b) Consultation d'organismes extra gouvernementaux

- Deux organismes sont indiqués dans la loi du 3 juin 1958.
 - Le Comité Consultatif Constitutionnel :
 - Composition : 39 membres présidé par Paul REYNAUD (26 parlementaires élus par les commissions des deux assemblées + 13 personnalités nommées par le Gouvernement)
 - Intervention : du 29 juillet au 14 août, a notamment contribué à préciser les contours de la Communauté française.
 - Le Conseil d'État :
 - L'Assemblée générale se prononcera le 27 août 1958
 - Quelques propositions concernant la délimitation du domaine de la loi et du règlement seront faites.

c) L'approbation du texte par le peuple : le référendum du 28 Septembre 1958

- Le Gouvernement arrête définitivement le projet le 3 septembre, et le lendemain le Général De Gaulle présente le texte officiellement au peuple français lors d'un grand rassemblement sur la place de la République à Paris.
- La campagne
 - Pour le oui : les grands partis, des indépendants à la SFIO en passant par le MRP
 - Pour le non : le PC, l'extrême droite et certains éléments de la gauche modérée : mendésistes, l'UGS, et le PSA formé par des dissidents de la SFIO
- Les résultats : Métropole + Outre-mer
 - OUI : 31 066 502 soit 85,14 % des exprimés
 - NON : 5 419 749 soit 14,85 % des exprimés

- ABSTENTION : 19,51 %

B. Les principes mis en œuvre

1. Les principes prévus par la loi constitutionnelle du 3 Juin 1958

LOI CONSTITUTIONNELLE DU 3 JUIN 1958

Article unique

Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 et ce, dans les formes suivantes :

Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après :

1° Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;

2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3° Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;

4° L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère ;

5° La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un comité consultatif ou siègent notamment des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Le nombre des membres du comité consultatif désignés par chacune des commissions est au moins égal au tiers du nombre des membres de ces commissions ; le nombre total des membres du comité consultatif désignés par les commissions est égal aux deux tiers des membres du comité.

Le projet de loi arrêté en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, est soumis au référendum. La loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

a) La démocratie

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

b) La démocratie libérale

- La loi prévoyait en second lieu que « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés » rappelant ainsi le principe de la séparation des pouvoirs qui fonde le caractère libéral de la

démocratie. On notera que l'on insistait sur le caractère effectif de la séparation condamnant de la sorte la confusion des pouvoirs de la IVe.

c) *Le régime parlementaire*

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

d) *L'état de droit*

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

e) *La communauté française*

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

2. Les principes développés par les pères fondateurs

a) *La présidentialisation*

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

b) *Un régime parlementaire rénové*

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

c) *Un régime parlementaire rationalisé*

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

→ Adoptée le 28 septembre 1958, la Constitution entrera en vigueur le 4 octobre. Durant les quatre mois qui suivront les pouvoirs publics prévus seront mis en place. A cette fin, des élections législatives se dérouleront les

23 et 30 novembre afin de désigner les nouveaux députés. L'élection présidentielle aura lieu le mois suivant et verra la victoire du général De Gaulle, le 21 décembre. Mais ce n'est que le 8 janvier 1959 qu'il prendra officiellement ses fonctions et nommera Michel Debré, Premier ministre.

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

Dates	Étapes
13 mai 1958	Événements d'Alger ; investiture à Paris du Gouvernement Pflimlin
1 ^{er} juin 1958	Investiture du Gouvernement dirigé par , Charles De Gaulle
3 juin 1958	Loi constitutionnelle fixant les conditions de forme et de fond de l'élaboration de la
Juin - Juillet 1958	Préparation de l'avant-projet de Constitution.
26-29 juillet 1958	Derniers aménagements : avant-projet soumis au Comité consultatif constitutionnel.
30 juillet-14 août 1958	Discussion de l'avant-projet au Comité consultatif constitutionnel
27-28 août 1958	Discours de M. Debré au Conseil d'État. Examen de l'avant-projet par le Conseil d'État
4 septembre 1958	Adoption du projet de Constitution en conseil des ministres.
28 septembre 1958	Référendum pour l'adoption de la Constitution
4 octobre 1958	Promulgation de la Constitution.
23 et 30 novembre	Élections législatives
21 décembre 1958	Élection présidentielle
8 janvier 1959	Entrée en fonction du président de la République, Charles De Gaulle et nomination Debré

II. La révision de la Constitution :

- La Constitution actuelle a connu 24 révisions depuis 1958. Lors des deux premières, des procédures exceptionnelles ont été mises en œuvre, ce n'est que par la suite que l'on recourra à la procédure normale, c'est à dire celle prévue par l'article 89.

DE GAULLE	POMPIDOU	GISCARD	MITTERRAND	CHIRAC	SARKOZY
3	0	2	3	14	2
- 2 par des procédures exceptionnelles (85 et 11 - 1 par la procédure normale (89)		Les deux sur initiative présidentielle et par Congrès	- Aucune pendant son premier septennat - Les 3 sur initiative présidentielle et par Congrès	- 6 pendant son septennat -8 pendant son quinquennat - Toutes d'initiative présidentielle - une seule se termine par un référendum	- Les deux sur initiative présidentielle et par Congrès - La dernière revient sur près de la moitié des articles de la constitution

La révision du 23 juillet 2008 concerne 47 articles de la Constitution.

- 8 articles sont ajoutés : 34-1 ; 47-2 ; 50-1 ; 51-1 ; 51-2 ; 61-1 ; 71-1 ; 75-1 ;
- 39 articles sont modifiés 1 ; 4 ; 6 ; 11 ; 13 ; 16 ; 17 ; 18 ; 24 ; 25 ; 34 ; 35 ; 38 ; 39 ; 41 ; 42 ; 43 ; 44 ; 45 ; 46 ; 47 ; 47-1 ; 48 ; 49 ; 56 ; 61 ; 62 ; 65 ; 69 ; 70 ; 71 ; 72-3 ; 73 ; 74-1 ; 87 ; 88-4 ; 88-5 ; 88-6 ; 89
- Un nouveau Titre est ajouté : Titre XI « Le défenseur des droits »
- L'intitulé du Titre XI est modifié : Conseil économique, social et environnemental

A. La procédure normale : l'article 89 :

1. Les mécanismes

a) Initiative

- Elle est accordée à l'exécutif et au Parlement sur un pied d'égalité :
 - Du côté de l'exécutif, elle appartient au Président de la République sur proposition du Premier ministre. Elle débouche alors sur un projet de loi constitutionnelle qui comme tout projet de loi est examiné en Conseil des Ministres.
 - Du côté du législatif, elle appartient à chaque parlementaire individuellement. Elle se traduit alors par une proposition de loi constitutionnelle.

b) Adoption

- Le projet ou la proposition de loi constitutionnelle, s'il est inscrit à l'ordre du jour des assemblées doit alors être adopté par chacune d'elles à la majorité requise pour l'adoption de n'importe quelle loi, c'est à dire la majorité des suffrages exprimés. Comme on le dit couramment l'Assemblée Nationale et le Sénat doivent être d'accord.
- Il n'y a aucun moyen dans cette procédure d'écarter le Sénat comme c'est possible en matière législative. Ainsi le Sénat dispose-t-il d'un véritable droit de veto qu'il a d'ailleurs déjà utilisé pour écarter deux projets en 1984 et en 1990.

c) Adoption définitive

- Deux voies s'ouvrent alors :
 - La voie populaire
 - En principe, c'est le peuple qui adopte définitivement le texte. A cette fin un référendum est organisé. Mais cette voie référendaire peut être écartée
 - La voie parlementaire.
 - Elle prend la forme du Congrès. Il s'agit de la troisième assemblée parlementaire. Elle est composée de tous les Députés et de tous les Sénateurs. Le Congrès se prononce à la majorité des 3/5^e
 - Cette voie ne peut cependant être empruntée que:
 - . s'il s'agit d'un projet de révision
 - . si le Président de la République le décide

Proposition commission Balladur	<i>Permettre à l'article 89 qu'en cas de refus d'une révision constitutionnelle par l'une des deux assemblées tandis que l'autre a adopté le texte à la majorité des trois cinquièmes, il soit organisé un référendum, de telle sorte que le peuple souverain soit appelé à trancher (voir en complément la proposition n° 12)</i>	<i>Article 89</i> <i>L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.</i> <i>Lorsque le projet ou la proposition de révision a été voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision est définitive après avoir été approuvée par un référendum organisé dans les six mois par le Président de la République [proposition n° 12].</i> <i>Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.</i> <i>Lorsque le projet ou la proposition de révision n'a pas été voté en termes</i>
------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<i>identiques après deux lectures dans chaque assemblée, le Président de la République peut soumettre au référendum le texte adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés par l'une ou l'autre des assemblées.</i>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2. L'utilisation de l'article 89

a) *Cas de non recevoir*

- Les hypothèses liées aux circonstances :
 - En cas d'atteinte à l'intégrité du territoire (art 89)
 - Pendant la période d'application de l'article 16 (CC 2 sept 1992 Maastricht II)
 - Pendant l'intérim présidentiel (art 7)
- Les hypothèses liées à l'objet de la révision
 - la modification de la forme républicaine du régime (art 89)

b) *Cas dans lesquels il a été utilisé avec succès*

- On peut les regrouper en deux grandes catégories : **les révisions voulues** et **les révisions provoquées**
 - Dans la première catégorie, il faut citer **celles qui correspondent à la réalisation de promesses électorales présidentielles ou gouvernementales**.
 - Il en va ainsi, la révision de 1974 qui permet la saisine du Conseil constitutionnel par 60 députés ou sénateurs, de celle de juillet 1993 qui opère une première réforme du CSM et qui crée la Cour de justice de la République , de celle du 4 août 1995 qui élargit le champ du référendum, et qui instaure la session parlementaire unique.
 - Dans le même ordre d'idée, il faut citer la révision de 1996 par laquelle sont créées les lois de financement de la sécurité sociale, celle du 8 juillet 1999 qui instaure la parité entre les hommes et les femmes ainsi que celle relative à l'organisation décentralisée de la République en 2003.
 - Plus récemment, la révision du 23 février 2007 relative au statut pénal du Président de la République relève de cette catégorie et enfin la révision du 23 juillet 2008 qui modifie profondément la Constitution.
 - Pour être complet il faudrait ajouter deux « petites » révisions portant sur des questions de procédure, celle de 1963 modifiant les dates des sessions parlementaires et celle de 1976 organisant l'empêchement d'un candidat à l'élection présidentielle.
 - D'autres **révisions ont été provoquées**, ce qui explique leur nombre relativement important, en moyenne une par an depuis 1992.
 - Le plus grand nombre de ces révisions ont été provoquées par **la volonté de ratifier un traité qui était contraire à la Constitution**. Comme le prévoit l'article 54, « Si le Conseil constitutionnel, ... a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier... l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution ». La ratification de six traités (Maastricht, Amsterdam, Rome, traité constitutionnel et le deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Traité de Lisbonne) a ainsi provoqué cinq révisions. De plus, la volonté de mettre en **œuvre une initiative européenne**, le mandat d'arrêt européen explique la révision du 25 mars 2003.
 - Dans d'autres cas, la révision est provoquée par **la volonté de mettre en place une réforme qui est contraire à la Constitution**, il faut donc modifier celle-ci, c'est ce qui se passera en novembre 1993 (droit d'asile).

- Enfin, trois révisions relevant de cette catégorie sont tout à fait particulières : celle de 1998 relative à la Nouvelle Calédonie a été provoquée par la volonté de faire échapper au contrôle de constitutionnalité les dispositions concernant l'avenir de l'archipel de même que celle de 2007 relative au corps électoral en Nouvelle Calédonie. La révision de 2000 par laquelle le quinquennat présidentiel est instauré, a été provoquée par la proposition de l'ancien président de la République, Valéry Giscard d'Estaing.

c) Les cas d'interruption ou de rejet de révision

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

- Les révisions interrompues
 - le projet de loi constitutionnelle du 10 septembre 1973 (quinquennat)
 - le projet de loi constitutionnelle du 10 juin 1974 (statut des suppléants)
 - les projets de lois constitutionnelles du 10 mars 1993
 - (contrôle de constitutionnalité des lois par voie d'exception)
 - (organisation des pouvoirs publics)
 - le projet de loi constitutionnelle du 15 avril 1999 (réforme du CSM)

B. Les procédures exceptionnelles

1. L'ancien article 85

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

a) Domaine concerné

- L'ancien Titre XII relatif à la Communauté française.

b) Utilisation

- Une seule fois : la Loi constitutionnelle du 4 juin 1960 qui révisé l'article 85 : révision du mode de révision. L'article 85 a été supprimé lors de la révision constitutionnelle du 5 août 1995

2. Exception implicite : article 11

a) Utilisation de l'article 11

- L'article 11 a été utilisé à plusieurs reprises pour réviser la Constitution ce qui a engendré de vifs débats.
 - La révision réussie du 28 octobre 1962 (loi constitutionnelle du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au SUD)
 - La révision rejetée du 27 avril 1969 (régionalisation et rénovation du Sénat)

b) Les débats engendrés par son utilisation :

- Les thèses hostiles
 - Ce sont les thèses majoritaires dans la classe politique comme du côté des spécialistes du droit constitutionnel
 - Le référendum de l'article 11 est un référendum législatif.

- Le référendum de l'article 11 n'est pas une procédure exceptionnelle d'élaboration de la loi constitutionnelle car si c'était le cas ce serait précisé explicitement dans le corps même de l'article 11.
- Les thèses favorables
 - Elles sont défendues par les gaullistes du côté des politiques et par une infime minorité de juristes et de politologues parmi lesquels les professeurs GOGUEL et LAMPUE
 - L'article 11 prévoit que l'on peut soumettre à l'approbation du peuple un "projet de loi relatif à l'organisation des pouvoirs publics". Or la révision de la Constitution se fait par une loi : la loi constitutionnelle qui a justement pour objet de préciser l'organisation des pouvoirs publics.
 - La procédure de l'article 11 est une procédure exceptionnelle d'élaboration des lois tant ordinaires qu'organiques que constitutionnelles, puisque rien dans l'article 11 lui-même ne précise le type de loi qui peut exceptionnellement faire l'objet d'une telle élaboration.

Section 2 : La suprématie de la constitution :

I. L'organe de contrôle : Le conseil constitutionnel :

- Prévu par la Constitution dans son Titre VII (articles 56 à 63), le Conseil Constitutionnel est une institution importante dont l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par l'Ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

A. Composition

1. Les membres nommés

a) *Autorités de nomination*

- Le Président de la République
- Le président de l'Assemblée Nationale
- Le président du Sénat
 - L'article 56 de la Constitution dans sa nouvelle rédaction résultant de la révision du 23 juillet 2008 que la procédure prévue au dernier alinéa de l'article 13 est applicable à ces nominations. Les nominations effectuées par le président de chaque assemblée sont soumises au seul avis de la commission permanente compétente de l'assemblée concernée.

b) *Durée des fonctions*

- 9 ans. C'est le gage de l'indépendance des membres du Conseil Constitutionnel
- Le renouvellement du Conseil se fait par 1/3 tous les 3 ans

c) *Statut*

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

- Un bureau
- Les obligations : de réserve, même après leurs fonctions.
 - Ils ne peuvent pas donner de consultations ou prendre des positions sur des questions ayant fait l'objet de délibérations du Conseil Constitutionnel.
 - Ils ne peuvent être candidats à une élection sans mise en congé.
- Les incompatibilités
 - Avec le mandat parlementaire
 - Avec les fonctions de membre du Gouvernement
 - Avec les fonctions de membre du Conseil économique et social
- Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 19 janvier 1995, elles sont également incompatibles avec l'exercice de tout mandat électoral. Le décret du 13 novembre 1959 leur interdit en outre d'occuper pendant la durée des fonctions tout poste de responsabilité ou de direction au sein d'un parti ou groupement politique. En cas de difficulté, le Conseil statue sur la compatibilité entre la qualité de membre et l'activité en cause.

2. Les membres de droit

- Sont membres de droit et à vie les anciens Présidents de la République.
 - Vincent Auriol a siégé de 1959 à 1960, date à laquelle il a décidé de ne plus siéger en signe de protestation. Mais il est revenu sur sa décision en 1962 pour participer aux délibérations du Conseil relatives à la loi référendaire instituant l'élection présidentielle au suffrage universel direct.
 - René Coty a siégé de 1959 à novembre 1962.
 - Le Général De Gaulle n'a jamais siégé au Conseil.
 - Enfin, Valéry Giscard d'Estaing a déclaré ne pas vouloir siéger. Élu député par la suite, il a été frappé par l'incompatibilité liée au mandat parlementaire. Le 19 mai 2004, Valéry Giscard d'Estaing n'exerçant plus aucun mandat ou fonction incompatibles, annonçait qu'il "repre[n]ait la place de membre de droit que [lui] attribue l'article 56 (2e alinéa) de la *Constitution*". En juin 2004, pour la première fois, il a participé aux délibérations du Conseil.
 - Quant à Jacques CHIRAC il a siégé pour la première fois le 15 Novembre 2007.

B. Fonctions

1. Non contentieuse :

a) *Avis du CC*

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

b) *Constats du CC*

- Relatifs au Président de la République
 - la vacance ou l'empêchement du Président de la République (art 7)
 - l'empêchement ou le décès d'un candidat à l'élection présidentielle (art 7)
- Relatifs aux élections et votations
 - le Conseil Constitutionnel établit la liste des candidats à l'élection présidentielle
 - il proclame les résultats de l'élection présidentielle
 - il surveille les opérations électorales

2. Contentieuse :

a) *Le CC, juge électoral*

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

b) *Le CC, juge constitutionnel*

II. Les procédures de contrôle de constitutionnalité :

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

LE RÔLE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL EN TANT QUE JUGE CONSTITUTIONNEL

Contrôle de la constitutionnalité des lois, des traités, des règlements d'assemblées parlementaires et détermination du caractère législatif ou réglementaire des propositions de lois et des textes en forme législative.

TEXTES	SAISINE		COMPÉTENCE
	CARACTÈRE	AUTEUR	
- Propositions de lois et amendements (avant le vote)	facultatif (art. 41.2)	<ul style="list-style-type: none"> Premier ministre Président de l'assemblée intéressée 	Constatation du caractère législatif ou réglementaire ¹
- Lois ordinaires (après le vote mais avant promulgation)	facultatif (art. 61.2)	<ul style="list-style-type: none"> Président de la République Premier ministre Président de l'Assemblée nationale Président du Sénat 60 députés ou 60 sénateurs (depuis 1974) 	Vérification de conformité à la constitution
- Lois organiques (après le vote mais avant promulgation)	obligatoire (art. 46 et 61.1)	Premier ministre	Vérification de conformité à la constitution
- Textes en forme législative votés et promulgués depuis 1958, portant sur des matières réglementaires et que le gouvernement désire modifier par décrets.	obligatoire ² (art. 37.2)	Premier ministre	Constatation du caractère législatif ou réglementaire
- Traités et engagements internationaux	facultatif (art. 54)	<ul style="list-style-type: none"> Président de la République Premier ministre Président de l'Assemblée nationale Président du Sénat 60 députés ou 60 sénateurs (depuis 1992) 	Vérification de conformité à la constitution
- Règlements de l'Assemblée Nationale et du Sénat	obligatoire (art. 61.1)	<ul style="list-style-type: none"> Président de l'Assemblée nationale Président du Sénat selon le cas 	Vérification de conformité à la constitution

1. Après que le gouvernement ait opposé l'irrecevabilité et en cas de désaccord entre le gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée.

2. La saisine est obligatoire en ce sens que le gouvernement ne pourra modifier ces textes par voie réglementaire que si le Conseil a préalablement reconnu leur caractère réglementaire (mais le gouvernement peut s'abstenir d'intervenir).

A. Le contrôle stricto sensu

1. Le contrôle facultatif

a) *Le contrôle des lois ordinaire : article 62*

- Domaine : loi parlementaire et non-référendaire (62-20 DC du 6 novembre 1962 et 92-313 DC du 23 septembre 1992 Maastricht)
- Procédure
 - *Délai : 15 jours c'est à dire le délai de promulgation*
 - *Auteurs de la saisine :*
 - le Président de la République,
 - le Premier ministre,
 - les présidents des assemblées parlementaires,
 - 60 députés ou 60 sénateurs
- Sanction : « annulation » de la loi
- A partir de la réforme de 2008, exception d'inconstitutionnalité.

b) *Le contrôle des engagements IN : article 54*

- Domaine : traités
- Procédure :
 - délai : tant que le traité n'est pas ratifié
 - auteurs :
 - le Président de la République,
 - le Premier ministre,
 - les présidents des assemblées parlementaires,
 - 60 députés ou 60 sénateurs
- Sanction : le traité non-conforme ne peut être ratifié sans révision de la Constitution

2. Le contrôle obligatoire :

a) *Les lois organiques : article 61.1*

b) *Les règlements des Assemblées parlementaires*

B. Le contrôle lato sensu

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

1. L'irrecevabilité de l'article 41

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

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

a) *Procédure*

- Elle intervient pendant la procédure législative.
 - Les propositions de loi ainsi que les amendements sont susceptibles d'en faire l'objet. C'est le Gouvernement qui seul peut la déclencher.

- Elle se décompose en plusieurs phases.
 - La première est parlementaire : c'est le président de l'assemblée saisie qui se prononce. En cas de désaccord le Conseil Constitutionnel peut être saisi

b) Application

- Cette procédure est en voie de disparition. La dernière utilisation remonte au 23 mai 1979. Seules 11 décisions relatives à une irrecevabilité ont été prises par le Conseil Constitutionnel depuis qu'il existe. (Décisions FNR)

2. Délégation/déclassement de l'article 37.2

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

- Quand une loi a été adoptée pour régir une matière que le Gouvernement estime réglementaire et que ce dernier veut modifier le texte de forme législative, la procédure de délégation peut alors être mise en œuvre.
- Pour ce faire il est nécessaire de saisir le Conseil Constitutionnel qui confirmera ou non que la matière est réglementaire. Si le texte de forme législative est antérieur à 1958, l'avis du Conseil d'État est seulement nécessaire.
- Si le juge constitutionnel ou administratif selon le cas estime que la matière est réglementaire, un décret pourra modifier le texte de forme législative. Toutes les dispositions qui ne l'ont pas été resteront en vigueur.
- Au 31 mars 2005, le Conseil Constitutionnel a rendu 200 décisions dans le cadre de cette procédure (décisions L)

**Le Président de
l'Assemblée nationale**

nomme

3 membres

**Le Président de
la République**

nomme

**3 membres
et le Président**

**Le Président
du Sénat**

nomme

3 membres

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les neuf membres sont nommés pour 9 ans

Leur fonction est incompatible avec :

- le mandat parlementaire
- les fonctions ministérielles

CONTENTIEUX CONSTITUTIONNEL

Contrôle de constitutionnalité

- des lois art 61.2
- des traités art 54

Contrôle de la répartition des compétences

- irrecevabilité art 40
- délégalisation art 37.2

CONTENTIEUX ELECTORAL

Contrôle de la régularité :

- élections législatives
- élections présidentielles
- référendums

Contrôle des inéligibilités et incompatibilités

- élections législatives
- élections présidentielles

Contrôle du financement

- élections législatives
- élections présidentielles

FONCTION NON-CONTENTIEUSE

Avis :

- le recours à l'art 16
- sur chaque décision prise dans le cadre de l'art 16

Constats :

- vacance de la présidence de la république
- arrête la liste des candidats à l'élection présidentielle

Section 3 : L'application de la constitution :

I. La présidentialisation

A. Origines

1. Institutionnelles

a) *Le pouvoir d'Etat*

- Les fondements historiques
 - Dans son discours de Bayeux le général De Gaulle a précisé ce que devait être la fonction présidentielle.
 - Sa conception s'appuie sur la volonté de restaurer l'Etat qui selon lui s'est progressivement délité sous les treize régimes qu'a connu la France et particulièrement sous la III^e République. L'instabilité des régimes doublée d'une instabilité dans le régime a eu raison de l'Etat. Mais De Gaulle réfute toute tentation autoritaire. L'Etat fort qu'il appelle de ses vœux doit être démocratique. Il doit donc s'appuyer sur le peuple, mais par sur les partis politiques en effet, si la démocratie c'est également le pluralisme des opinions qu'incarnent les partis politiques, il ne faut pas pour autant que cet aspect l'emporte sur la volonté du peuple en tant que corps unifié, en tant que Nation.
 - Pour De Gaulle il y a donc deux plans : « celui de l'Etat ou de la République qui s'adosse à la nation des citoyens, celui de la démocratie qui exprime les exigences du peuple entendu comme réalité sociologique » Sur le premier plan, celui de l'Etat, c'est la continuité, la permanence, bref l'Histoire qui importe. Sur le second celui de la démocratie, c'est la diversité des opinions, la rivalité des partis, la « propension gauloise aux divisions et querelles » qui l'emporte. C'est pourquoi, il préconise « qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ». Dans ce cadre, le Président de la République se voit investi d'une mission tout à fait particulière : il a en charge l'Etat ce qui le place au-dessus des pouvoirs exécutifs et législatifs. Lorsque douze ans plus tard, ces idées seront mises en œuvre et prendront forme dans la Constitution de la V^e République, cette conception de la fonction présidentielle sera établie sur des bases plus théoriques.
- Les fondements théoriques
 - Georges Burdeau va dès 1959 se livrer à une analyse des nouvelles institutions. Elle s'appuie sur une théorie qui est chère à l'auteur et qu'il développera : celle du pouvoir d'Etat. La nouvelle Constitution se résume en une formule : «Un souverain, deux pouvoirs». Il y a là de l'aveu même de l'éminent auteur un paradoxe, voire une contradiction.
 - Mais, elle peut être dépassée dès lors que l'on admet avec lui que la notion de peuple est double. D'un côté en effet il y a toujours selon Georges Burdeau, « l'addition des individus qui forment sa réalité sociologique » bref les « hommes situés» et de l'autre il y a le peuple conçu comme une entité, la « collectivité dans son unité » En bref, on retrouve l'opposition, souvent reprochée au général De Gaulle, des français et de la France. D'une certaine manière on retrouve une autre distinction plus ancienne encore entre le peuple de la souveraineté populaire chère à Rousseau et la Nation de la souveraineté nationale chère à Sieyès. Les deux notions : le peuple réel et le peuple sublimé se trouvent sinon réconciliées du moins rassemblées. En effet et c'est le sens de la formule « un souverain, deux pouvoirs » il n'y a qu'un seul souverain, mais comme il peut être conçu de deux manières il s'exprimera à travers deux pouvoirs distincts.
 - D'un côté il y a le pouvoir d'Etat qui est remis entre les mains du Président de la République et qui s'exprime sur un plan qui est «celui des options irréversibles, celui où se décide l'avenir de la collectivité. C'est le plan où tel le 18 juin, s'inscrivent les dates fatidiques, celui où il ne s'agit plus de trouver des solutions de compromis pour concilier au jour le jour des intérêts contradictoires, mais de statuer

durablement pour la nation entière. Bref, c'est le plan où se situe l'Histoire et, dans l'Histoire, le destin de la France ». L'autre pouvoir, partisan ou démocratique est exprimé par le Parlement et le Gouvernement sur un plan où «les intérêts s'affrontent ; classes et familles spirituelles font entendre leurs exigences; les partis élaborent les programmes, encadrent les forces, accusent les antagonismes, de telle sorte que, sur les problèmes de l'heure, la volonté populaire puisse se prononcer ».

- Ces deux pouvoirs ne sont cependant pas situés au même niveau. Le pouvoir d'Etat est supérieur au pouvoir partisan en raison de l'importance différente de leurs enjeux. Aussi le Président de la République est-il au-dessus des partis, il est en quelque sorte « apolitique ». On n'est pas loin dans ces conditions du fameux « pouvoir neutre » que Benjamin Constant reconnaissait au chef de l'Etat
- Les fondements juridiques
 - L'article 5 de la Constitution de 1958 est le premier dans l'histoire constitutionnelle française à tracer avec une certaine précision les contours de la fonction présidentielle. Il en donne le contenu - ce que nous verrons plus loin - mais il en ébauche aussi le fondement.
 - On peut dire en effet que le Président de la République y est défini comme le chef de l'Etat au sens propre du terme. Sa fonction a donc pour fondement l'Etat. C'est si vrai que l'article 5 précise qu'il « assure la continuité de l'Etat »
 - Traditionnellement, l'Etat est défini par ses trois éléments : le territoire, la population et l'organisation politique. Or l'article 5 de la Constitution énonce les responsabilités du Président par rapport à chacun de ces trois éléments. Ainsi, est-il le « garant de l'intégrité du territoire », mais aussi le « garant de l'indépendance de la Nation », or qu'est ce que la Nation sinon la population consciente de son identité et la projetant dans l'avenir à partir d'une réflexion sur son histoire. Le même article 5 ajoute que le Président « assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». L'organisation politique qu'est l'Etat n'est rien d'autre que l'ensemble des pouvoirs publics. Leur fonctionnement est régi par la Constitution dont le même article nous dit que le Président est le gardien dans la mesure où il « veille à son respect ». Enfin le Président de la République est le « garant du respect des traités » c'est à dire de la parole donnée au nom de l'Etat sur la scène internationale aux autres Etats. Tout dans cet article renvoie à l'Etat, à ses éléments constitutifs. Le contenu de la fonction se dessine désormais avec une plus grande précision.

b) La fonction présidentielle

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

- Le gardien de la Constitution
 - « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution* » c'est par cette phrase que débute l'article 5, c'est par cette phrase que le Président est intronisé en tant que gardien de la Constitution. Le Président peut à ce titre intervenir de deux manières :
 - indirectement par l'intercession auprès du Conseil Constitutionnel : Le Président peut saisir le Conseil constitutionnel en vue de contrôler la constitutionnalité des lois (art 61.2) ou encore la constitutionnalité des traités (art 54). Force est de reconnaître que ces dispositions ont été assez peu utilisées car elles font du Président un intercesseur et donc le dépouille d'une certaine manière de la réalité de ses prérogatives. Celles-ci résident surtout dans le pouvoir d'interprétation de la Constitution. Ce pouvoir est bien réel, il a une importance qui est loin d'être négligeable.
 - directement par l'interprétation de ses propres pouvoirs : En tant qu'interprète de la Constitution il peut apprécier la régularité de telle ou telle action des autres pouvoirs publics sous réserve bien sûr de l'intervention possible du Conseil constitutionnel. Toutefois, ce dernier ne peut se prononcer que sur la constitutionnalité des lois et des traités ainsi que sur la répartition des matières entre le Parlement et le Gouvernement. Mais l'essentiel des prérogatives présidentielles réside dans

l'interprétation de ses propres pouvoirs. C'est ainsi que les Présidents ont été amenés à élargir leurs propres compétences.

- L'interprétation de l'article 11 par le Général De Gaulle : il a estimé qu'il lui permettait de réviser la Constitution sur cette base. Aucune autre interprétation ne peut en droit positif être substituée à celle-là sauf à déférer le Président devant la Haute Cour de Justice !
- **L'interprétation de l'article 30 par De Gaulle et par F. Mitterrand**
- Le général De Gaulle en 1960 et François Mitterrand en 1987 et 1993 ont estimé qu'ils n'étaient pas obligés de convoquer le Parlement en session extraordinaire alors que la demande leur en était faite par la majorité des députés ou par le Premier ministre.
« *Alors il devient l'arbitre qui précise les règles du jeu* » Maurice DUVERGER

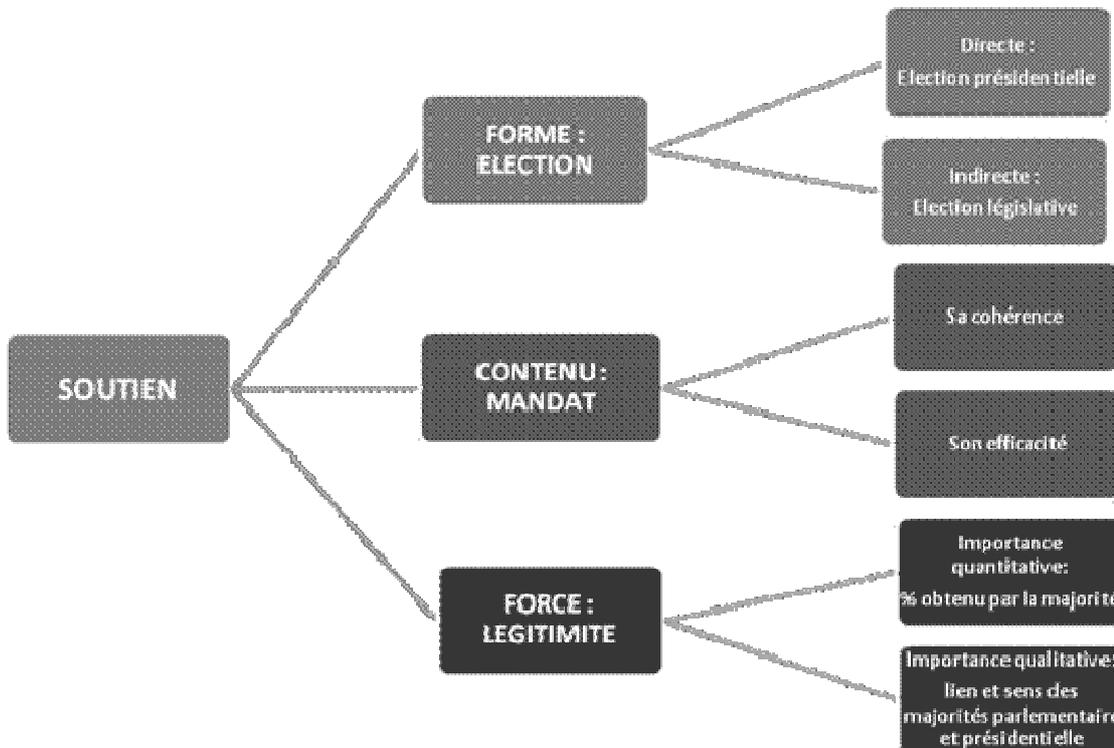
- L'arbitre national

- La tradition républicaine reconnaissait au Président de la République une mission générale d'arbitrage. La V^e République y recourt également, mais le général De Gaulle donne à cette notion un contenu quelque peu différent
- Les conceptions de l'arbitrage
 - L'arbitre passif : On a classiquement opposé l'arbitrage passif des régimes précédents à l'arbitrage actif de la V^e République, l'arbitre sportif au juge arbitre etc... En réalité, l'arbitre que l'on avait connu jusque là exerçait une magistrature d'influence, il était neutre et impartial
 - L'arbitre actif : Désormais, il est au-dessus de la mêlée, il parle au nom des intérêts supérieurs de la Nation et par conséquent il tranche de manière souveraine. En bref, « *il ne doit (plus) être un simple spectateur de la vie politique. Il doit pouvoir décider, imprimer à la politique de la Nation le sens de l'intérêt national qu'il représente, en tranchant entre les différentes thèses et positions.* » (Jean-Louis DEBRÉ). On le voit, si l'arbitrage est réévalué dans sa conception, il n'en reste pas moins limité par sa nature : le Président ne peut pas prendre d'initiatives de plus l'arbitrage est limité par son domaine.
- Le domaine de l'arbitrage
 - Seuls le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat sont assurés par l'arbitrage présidentiel aux termes de l'article 5. Même en interprétant de manière large la notion de pouvoirs publics ou celle de continuité de l'Etat il ne peut être question de permettre au Président de la République de jouer sur cette base un rôle trop important au quotidien.
- Les formes de l'arbitrage
 - direct : le choix du Premier ministre (art 8.1)
 - Le président-arbitre est celui qui en vertu de l'article 9 « préside le Conseil des Ministres » ainsi peut-il exercer « *l'influence de la continuité dont une nation ne se passe pas* », mais c'est aussi, celui qui en vertu de l'article 8 alinéa 1^{er} nomme le Premier ministre. De cette façon, il peut « *accorder l'intérêt général quant au choix des hommes, avec l'orientation qui se dégage du Parlement* »
 - indirect : le recours au peuple par la dissolution (art 12), par le référendum (art 11)
 - Mais l'arbitrage présidentiel s'exerce aussi par cette possibilité de recourir à l'arbitrage populaire : « *en invitant le pays à faire connaître par des élections, sa décision souveraine* ». On reconnaît le droit de dissolution que l'article 12 accorde au Président sans aucune condition. Toutefois ce recours à l'arbitrage populaire peut prendre une autre forme : celle du référendum. L'article 11 de la Constitution lui octroie le droit exclusif de le décider. Tous les pouvoirs induits par l'arbitrage sont des pouvoirs propres du Président de la République c'est à dire des pouvoirs dispensés du contreseing du Premier ministre c'est un signe supplémentaire de la dimension nouvelle donnée à la notion d'arbitrage, si nouvelle qu'elle déborde sur celle de garant.

- Le garant
 - « *C'est la version extérieure de l'arbitrage.* »
 - Les domaines
 - L'article 5 fait du Président de la République « le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités
 - Il s'agit donc bien du double domaine « éminent » de la politique étrangère et de la défense nationale. Ici encore on peut constater que sous les Républiques précédentes le Président avait un droit de regard particulier sur ces secteurs, mais la V^e va pousser beaucoup plus loin ce qui n'était qu'une ébauche.
 - L'indépendance de la magistrature est un autre domaine que l'article 64 prévoit
 - Les moyens
 - Pour être un garant, il faut des moyens : on ne peut en ce domaine crucial, se contenter de mots. Or ces moyens existent
 - la disposition d'instruments diplomatiques et militaires : L'article 15 fait de lui le chef des armées et en vertu de l'article 52 il négocie et ratifie les traités ce qui le pose en chef de la diplomatie d'autant plus que selon l'article 14 « il accrédite les ambassadeurs ».
 - la détermination des politiques dans ces domaines : La disposition de ces différents instruments le pousse à aller plus loin : pour garantir l'indépendance et l'intégrité du territoire ainsi que l'exécution des traités le mieux est sans doute de déterminer les politiques dans ces secteurs. Et c'est ainsi que s'est constitué ce que l'on a appelé au début de la V^e le domaine réservé.
- *L'on passe ainsi insensiblement de l'aspect institutionnel de la fonction présidentielle à l'aspect politique, de l'arbitre au capitaine*
- Le Président de la République a très vite dépassé son statut d'arbitre. Pour le général De Gaulle, le Président de la République est en effet non seulement le chef de l'État mais aussi le guide de la France. Pour Georges Pompidou, il est « *à la fois arbitre et premier responsable national* » Valéry Giscard d'Estaing quant à lui déclarait : « *Il y a deux fonctions dans ce personnage. Il y a un ...garant des institutions, protecteur des libertés des français. Et il y a quelqu'un qui représente du fait de son élection, l'application d'une certaine politique...* » Enfin François Mitterrand affirmait « *C'est une fonction à la fois d'autorité et d'arbitrage* ».
- On le voit tous les Présidents ont conçu leur fonction de manière extensive même s'ils ont utilisé des mots différents. A côté de l'arbitre ou de manière plus générale à côté de la fonction que définit l'article 5 tous les Présidents se sont reconnus une fonction plus politique qui consiste dans le choix d'options politiques.
- En d'autres termes, les différents Présidents ont additionné l'article 5 et l'article 20. Selon ce dernier article, c'est le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* » or, les Présidents ont tendance à déterminer eux-mêmes la politique de la Nation, à se substituer au Gouvernement dans ce qu'il faut bien appeler la fonction gouvernementale. François Mitterrand ne déclarait-il pas : « *La politique de la France, je l'ai moi-même définie et (...) elle est conduite sous mon autorité* »

2. Politiques : le soutien du président

Sur le plan politique la présidentialisation a pour origine le fort soutien accordé au président non seulement par le peuple (la majorité présidentielle) mais aussi par le Parlement (la majorité parlementaire). En dehors de ses formes, ce soutien a un contenu : le mandat présidentiel et surtout une force : la légitimité qui peut varier dans le temps ou en fonction des circonstances.



a) Les formes du soutien

- Le soutien populaire
 - Le soutien direct : l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Si les Français élisent un Président c'est évidemment pour qu'il applique le programme politique qu'il a défendu pendant la campagne électorale. C'est ce que reconnaissait Georges Pompidou : « *Le référendum d'octobre 1962 a consacré non seulement l'élection du Président de la République par la nation tout entière, mais du même coup, la confirmation des pouvoirs dont dispose le Président pour orienter la politique de la France* »
 - Le soutien indirect : le référendum
 - Le soutien indirect explicite
 - Dans les quatre référendums qu'il a organisés, le général De Gaulle a toujours menacé de démissionner en cas de rejet du texte proposé. Comme le remarque Gérard CONAC, "le général de GAULLE en même temps qu'il soumet au peuple une réforme, se soumet lui-même à son verdict" On peut y voir une question de confiance semblable à celle que pose un chef de gouvernement pour faire passer un texte considéré comme fondamental. Simplement, comme c'est le Président de la République qui intervient ce n'est pas devant le Parlement, mais devant le peuple directement que la responsabilité est engagée.
 - Mais on peut aussi y voir "une réélection sans adversaire du Président" comme le dit Jacques CADART. Il est vrai que le référendum gaullien a servi de substitut à l'élection présidentielle à un moment où celle-ci n'impliquait pas le peuple directement. Le fait que dans ce type d'« élection » il n'y ait pas d'adversaires étant compensé par le "risque assumé" c'est à dire la démission du Président mis en échec. Cette démission débouchant sur une véritable élection présidentielle : c'est le scénario de 1969
 - Le soutien indirect implicite

- Trois référendums seront organisés après le départ du général DE GAULLE ; l'un, en 1972 par Georges POMPIDOU et deux autres bien longtemps après par François MITTERRAND, en 1988 et 1992. Aucun de ces deux présidents ne posera explicitement la "question de confiance", aucun ne menacera de quitter le pouvoir. Et pourtant, dans une certaine mesure chacun savait qu'au-delà du texte une autre question était tacitement posée. *"Toute l'ambiguïté du référendum est là : le monopole donné, en fait, au chef de l'Etat conduit fatalement à ce que les électeurs répondent non seulement à la question, mais dans une proportion variable, à son auteur."* (Guy CARCASSONNE)
 - Ainsi, la pratique purement plébiscitaire du référendum s'atténue-t-elle en une "pratique hyper-personnalisée "
- Le soutien parlementaire
 - Le soutien non-provoqué : l'élection législative
 - Cette élection permet d'abord d'élire des députés, et de donner au Président une majorité parlementaire. Ainsi peut-il mettre en œuvre une politique puisqu'il dispose des moyens législatifs. Mais, les députés sont élus en fonction de leur attitude envers le Président de la République. Ainsi à travers l'élection des députés c'est la politique du Président qui est confirmée et soutenue. *" En dépit de toutes les habitudes locales et considérations fragmentaires, puissiez-vous confirmer, par la désignation des hommes, le choix qu'en votant "Oui" vous avez fait quant à notre destin" De Gaulle 1962*
 - Le soutien provoqué : la dissolution
 - Lorsque le Président de la République prononce la dissolution de l'Assemblée nationale il provoque ainsi des élections législatives anticipées. Le phénomène précédent joue donc à nouveau. Mais, souvent la dissolution est provoquée par un conflit entre le Président et l'Assemblée nationale comme en 1962 ou entre le Président et le pays. En votant pour des députés, les électeurs tranchent ce conflit et soutiennent le Président.

b) Le contenu du soutien : le mandat présidentiel

- En votant pour tel ou tel candidat lors de l'élection présidentielle, les citoyens donne au président un mandat. Celui-ci peut être plus ou moins cohérent, plus ou moins efficace.
- La cohérence du mandat
 - Comme l'a écrit le doyen Vedel : *« La position d'un candidat qui ne promettrait que l'arbitrage au sens faible est sans avenir »*. C'est ce que constatera à ses dépens Alain Poher lors de l'élection de 1969. Si les électeurs choisissent un candidat, ce n'est pas pour que celui-ci à peine élu se retire sur l'Aventin.
 - L'onction populaire entraîne des responsabilités pour l' élu, celles de conduire une politique. Le mandat présidentiel dans ce cas se résume à un programme, une vision de la société. Encore faut-il que ce programme soit exposé pour être compris.
- L'efficacité du mandat
 - Le mandat présidentiel doit être le plus « lisible » possible. Pour cela, il doit être exprimé de manière la plus explicite. C'est ce que l'on a pu constater lors de l'élection de 2007, puisque les principaux candidats et notamment Nicolas Sarkozy avaient exposé, durant la campagne électorale, un programme relativement détaillé et complet. Sa lisibilité est également renforcée par le couplage de l'élection présidentielle et des élections législatives dans le "bon" ordre ce qu'a réalisé l'introduction du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral. Dans ces conditions l'élection présidentielle devient celle qui incontestablement attribue le pouvoir et qui l'attribue évidemment au président, ce qui a pour effet de diminuer l'importance des élections législatives puisque celles-ci ne servent qu'à donner au

président les moyens parlementaires de son action. La prééminence présidentielle est ainsi sinon consacrée, du moins renforcée.

- Mais la cohérence du mandat peut être altérée en raison des circonstances. Ainsi, en 2002 il n'y a pas eu d'affrontement droite/gauche comme cela était devenu la tradition. Le duel Chirac/Le Pen a faussé les données du problème. Le président est devenu le garant des valeurs républicaines et c'est pour un tel candidat qu'une bonne partie de la gauche a voté ajoutant ses voix à celles des électeurs de droite et du centre qui votaient pour leur candidat sur son programme. Le mandat du président élu s'est brouillé. Représentant d'une certaine politique qu'il a présentée aux Français, il est aussi et seulement pour d'autres le garant de la République. De ce fait, la position du président est fragilisée, le fonctionnement du présidentialisme majoritaire en a été affecté.

c) La force du soutien : la légitimité présidentielle

- Celle-ci s'apprécie sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif.
- L'importance quantitative du soutien
 - Le « score » électoral obtenu par le président lors de l'élection présidentielle, comme lors des élections législatives compte bien sûr. Plus ce score est élevé plus le soutien est fort. Ainsi, lors de son second mandat, François Mitterrand n'a pu bénéficier que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale. Du même coup, sa présidence a, elle aussi été relativisée. De la même manière, mais pour une autre raison, Valéry Giscard d'Estaing a vu sa majorité parlementaire éclater, ce qui a affaibli sérieusement sa présidence pendant la deuxième partie de son septennat.
- L'importance qualitative du soutien
 - Elle est variable. Elle est maximum lorsque le soutien parlementaire coïncide avec l'existence d'un soutien populaire de même sens politique. La V^e République a vu en effet apparaître non seulement une majorité parlementaire cohérente et stable comme en Grande Bretagne, mais de plus celle-ci se réclame du Président de la République et le soutient. « *Le fait majoritaire à la française résulte de la coïncidence durable des majorités parlementaire et présidentielle* » (S. Rials). Ce couplage des majorités profite au Président de la République qui devient ainsi le chef de tout l'exécutif, en même temps qu'il conserve son rôle de chef de l'Etat
- C'est pour éviter le découplage des majorités que le quinquennat a été institué par la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000, adoptée par le peuple lors du référendum du 27 septembre et que « l'inversion du calendrier électoral » a été réalisée par la loi organique du 15 mai 2000.
- Ces réformes permettent non seulement d'éviter la cohabitation, mais aussi de renforcer la position du président et donc sa légitimité, car plus les législatives sont proches de la présidentielle, plus elles se transforment en ratification du choix présidentiel.
- Avec l'élection, en mai 2007, de Nicolas Sarkozy la présidentialisation s'est accentuée à tel point que l'on parle d'hyper présidentialisation. Si c'est le cas, c'est parce que tous les éléments qui contribuent à la renforcer ont fonctionné au maximum. Les deux formes du soutien étaient rapprochées dans le temps et se suivaient dans un ordre favorable au président. Son élection s'est faite dans de bonnes conditions, la participation étant particulièrement forte et le score présidentiel relativement tranché. Enfin il dispose d'un mandat clair, puisque il s'est engagé durant la campagne électorale sur un véritable programme de gouvernement avec des mesures précises et détaillées.

B. Manifestation : l'hégémonie présidentielle

1. La domination sur le gouvernement

- Sous la V^{ème} le Gouvernement procède du Président de la République et celui-ci préside le Conseil des ministres, aussi peut-on parler d'un gouvernement présidentiel au sens fonctionnel du terme. Si l'on en

arrive à cette extrémité c'est parce que les pouvoirs du Gouvernement remontent vers le président et que celui-ci exerce pleinement les pouvoirs partagés.

a) Le faux partage des pouvoirs

- Le Président de la République exerce pleinement les pouvoirs dits partagés qui ne le sont plus effectivement.
 - Le contreseing lui est en effet acquis d'avance : Instrument traditionnel en régime parlementaire le contreseing des actes présidentiel par le chef du Gouvernement permet à ce dernier d'exercer en réalité les pouvoirs que la Constitution reconnaît nominalement au Président de la République. Or en raison de son élection au suffrage universel, les pouvoirs ne sont plus nominaux, mais réels. Il les exerce pleinement. Le contreseing lui est acquis d'avance, le contreseing est un dû: quel Premier ministre pourrait le lui refuser puisque politiquement parlant le chef du Gouvernement voit dans le Président de la République son chef ! Si le Premier ministre n'est pas d'accord, c'est à lui de céder et non l'inverse. C'est d'ailleurs ce que reconnaissait Jacques Chaban-Delmas : « que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah ce serait un triste sire ! ». Quel Premier ministre pourrait le lui refuser puisque politiquement parlant le chef du Gouvernement voit dans le Président de la République son chef !
- De même la proposition préalable, autre technique de partage, sera sollicitée par le Président de la République et bien sûr obtenue devenant une simple formalité. Ainsi, le référendum de l'article 11 est-il décidé par le Président de la République seul, le décret l'instituant n'étant pas contresigné. Mais, c'est « sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées » que le Président prend sa décision. Or cette proposition de référendum a toujours été des plus formelles. Le général De Gaulle et Georges Pompidou, annonçaient aux français leurs intentions référendaires avant la proposition officielle du Gouvernement. Par cette pratique le Président « s'octroie... un pouvoir entier »

b) L'absorption des pouvoirs

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

2. La domination sur le parlement :

a) Le président, chef de la majorité

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

b) Le président, législateur

- Initiative de fait
 - positive : le Président de la République est à l'origine de nombreux projets (financement des partis, réforme du Code Pénal, annulation des dettes des États africains sous Mitterrand, plus récemment et plus curieusement puisqu'en période de cohabitation sous Chirac à l'égard de l'Amérique centrale)
 - négative : F Mitterrand a fait retirer de l'ordre du jour du Conseil des Ministres un projet de loi relatif à la publicité sur les radios locales.
- Intervention dans la procédure législative

- par l'ajout d'une disposition à un projet de loi (exonération de l'ISF pour les **œuvres d'art**)
- **par le "veto"** à certains amendements: consultation du Conseil Constitutionnel avant tout référendum sur les libertés)
- par le retrait en cours de débat d'un projet (loi Savary)
- par la demande de ne pas appliquer une loi qui vient d'être promulguée

C. Limites : la cohabitation

1. Le gouvernement retrouve ses pouvoirs usurpés

a) *La nouvelle légitimité du PM*

- Il est quasiment élu par le peuple
 - Le Premier ministre de la cohabitation n'est certes pas directement élu au suffrage universel. Mais, en raison du phénomène majoritaire il est dans une position voisine de celle du Premier ministre britannique : lors des élections législatives qui ont amené la cohabitation il était le chef d'une coalition de partis se présentant unis devant les électeurs et leur proposant une plate-forme politique. La victoire de cette coalition transforme son chef en Premier ministre. Et c'est ainsi, que Jacques Chirac, puis Édouard Balladur et dernièrement Lionel Jospin ont quasiment été élus Chef du Gouvernement. Porteur d'une légitimité qu'il ne tient plus du Président de la République, le Premier ministre ne procède plus du Chef de l'État. Sur ce point sa position est très proche de celle du Premier ministre britannique.
- Il s'appuie sur une majorité de députés qui le soutiennent de manière indéfectible.
 - Là encore le parallèle avec la Grande Bretagne s'impose.

b) *L'exercice de la fonction gouvernementale*

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

2. Le président ne reste pas inerte

- Pour autant, le rôle du Président n'est pas réduit à néant.
 - Dans le domaine éminent de la politique étrangère et de la défense il va de concert avec le Premier ministre déterminer les grandes options et ce en raison de l'article 5 qui lui confère des responsabilités en tant que "garant de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité du territoire et du respect des traités".
 - Mais l'article 5 confère également au Président de la République une fonction d'arbitre dans le domaine du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et à ce titre il continue d'exercer ses pouvoirs propres parmi lesquels il faut insister sur la dissolution.
 - Enfin, il reste cette faculté d'**empêcher et cette capacité de nuire** qui trouve son origine dans la légitimité populaire qu'a acquis le Président par son élection au suffrage universel direct.
- En vertu de cette légitimité populaire, la signature des actes présidentiels ne peut pas être considérée comme devant aller de soi. En effet le Chef de l'État devient véritablement titulaire des pouvoirs que la Constitution lui attribue. Aussi, dans l'hypothèse des pouvoirs partagés par le contreseing du Premier ministre, le Président de la République dispose d'un véritable droit de veto. *C'est la faculté d'empêcher.*
- Cette même légitimité populaire lui permet de se prononcer sur les projets du Gouvernement, de les critiquer, bref de gêner le Premier ministre sur un plan politique. *C'est la capacité de nuire ou encore l'exercice de la fonction tribunitienne.* A ce titre il est le chef de l'opposition. Mais, être le chef de l'opposition ne consiste pas simplement à s'opposer, encore faut-il diriger les forces politiques qui s'opposent au Gouvernement. C'est la partie la plus délicate et la plus contestée du rôle du Président
- La cohabitation a révélé la nature parlementaire de la Constitution et du régime.

II. L'assujettissement du Parlement

A. L'assujettissement juridique : la rationalisation

- Cette expression est née à la suite de l'élaboration de certaines Constitutions en Europe centrale durant l'entre-deux-guerres, ce que l'on a appelé les Constitutions de professeurs. C'est l'un de ceux-ci, le Doyen Boris Mirkine-Guetzevitch qui a le mieux résumé la rationalisation en disant qu'elle « *consiste à enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique* ».
- Plus précisément rationaliser le régime parlementaire, c'est constitutionaliser ses règles de fonctionnement afin d'éviter ses dysfonctionnements et notamment les renversements intempestifs de Gouvernement.
- Par extension le terme désigne aujourd'hui, l'inscription dans la Constitution de réglementations minutieuses, permettant de restreindre l'exercice des principales fonctions du Parlement en vue de renforcer le Gouvernement.
- Les constituants de 1946 avaient déjà recouru à la rationalisation. Mais, ce fut un échec puisque la plupart des règles contraignantes posées par la Constitution ont été contournées.
- Les pères fondateurs de la V^{ème} ont voulu persévérer dans la voie de la rationalisation, mais ils ont retenu les leçons de la IV^e, non seulement ils ont élargi le champ de la rationalisation, mais de plus ils l'ont voulu plus efficace.

1. L'élargissement du champ de la rationalisation

- C'est Guy Mollet qui a voulu introduire dans la Constitution de 1958 des techniques de rationalisation classiques c'est à dire telles qu'on les entendait sous le régime précédent. En d'autres termes il s'agissait de réglementer l'usage de la fonction de contrôle du Parlement. Mais c'est Michel Debré qui étendra la rationalisation à la fonction législative.

a) *L'encadrement de la fonction de contrôle*

- On a voulu rendre plus difficile le renversement du Gouvernement. C'est pourquoi on a renforcé les conditions du dépôt et du vote d'une motion de censure.
- On prendra garde également de ne pas rendre trop difficile l'engagement de responsabilité du gouvernement.

b) *L'encadrement de la fonction législative*

- En ce domaine, la rationalisation se traduira par la délimitation du domaine de la loi ainsi que par la maîtrise de la procédure législative.
 - La délimitation du domaine de la loi
 - On a présenté cette mesure mise en place par les articles 34 et 37 de la Constitution comme une véritable « révolution juridique ». Pour la première fois en effet, la loi se voyait confinée dans un domaine qui de plus était tracé selon une méthode qui paraissait restrictive.
 - La maîtrise de la procédure législative
 - Comme le gouvernement a besoin des lois pour mettre en œuvre sa politique la Constitution l'a doté de nombreux pouvoirs qui lui permette de maîtriser la production législative.
 - Le Gouvernement peut intervenir dans la procédure législative à tous les stades de celle-ci que ce soit directement par la maîtrise de l'ordre du jour (art 48), par les irrecevabilités de l'article 40 ou de l'article 41, par le droit d'amendement que lui reconnaît l'article 44.1, en donnant le dernier mot à l'Assemblée nationale (art 45.4) ou encore en utilisant la procédure du vote bloqué (art. 44.3)
 - Le Premier ministre peut lui aussi intervenir en prenant l'initiative des lois (art 39), en convoquant la Commission mixte paritaire (art 45) ou en recourant à l'article 49.3 en vue de procéder à une adoption sans vote.
 - Enfin, de manière exceptionnelle le gouvernement peut recourir aux ordonnances.

2. Le renforcement de l'efficacité de la rationalisation :

- Fort de l'expérience de la IV^e on a voulu éviter le contournement de la rationalisation grâce à la mise en place du Conseil Constitutionnel
- 1° Par la sanction du non-respect de la rationalisation : l'existence d'un contrôle de constitutionnalité
 - Au début de la V^e, le contrôle du Conseil Constitutionnel était d'abord conçu comme la sanction du respect des règles de procédure législative qui favorisent le Gouvernement (article 61.2). De plus il devait sanctionner la répartition des compétences entre le législateur et l'exécutif (les procédures de l'article 41 et 37.2)
- 2° Par la sanction du contournement de la rationalisation : le caractère obligatoire du contrôle des lois organiques et des règlements des assemblées
 - Sous la IV^e, le contournement des dispositions restrictives à l'égard du Parlement, s'est fait par le biais des règlements des assemblées parlementaires. Pour éviter d'en revenir à ces égarements, l'article 61.1 de la Constitution, rend obligatoire le contrôle de constitutionnalité. Et il étend ce caractère obligatoire à l'examen des lois organiques par lesquelles pourrait également être contournée la rationalisation.

B. L'assujettissement politique : le fait majoritaire

1. Le phénomène :

a) *Le phénomène majoritaire à l'anglaise*

- Les éléments du système :
 - La formation d'une majorité :
 - D'abord par la création de nouveaux partis soutenant les institutions nouvelles et se réclamant du Général De Gaulle. Ainsi apparaîtra en 1958, l'UNR (Union pour la Nouvelle République) qui devient le noyau dur de la nouvelle majorité.
 - En 1962, l'UNR et les Républicains Indépendants (RI) ont la majorité absolue à eux deux. Enfin, en 1968, l'UDR, nouvelle appellation du parti gaulliste dispose de la majorité absolue à elle seule, ce qui ne s'était jamais vu.
 - Cette majorité va ensuite s'élargir au centre. En 1969, lors de l'élection présidentielle le CDP de Jacques Duhamel rejoindra la majorité. En 1974, le Centre démocrate de Jean Lecanuet rejoindra à son tour la majorité. Le centre se reconstituera sous le nom de CDS.
 - Dans un dernier temps, la majorité se redéploiera : deux formations seront créées. En 1976, l'UDR se transformera en RPR, deux ans plus tard le Président de la République, V. Giscard d'Estaing rassemblera les forces non gaullistes de la majorité dans l'UDF.
 - La formation d'une opposition :
 - En 1965, à l'occasion de la présidentielle, François Mitterrand sera le candidat unique de la gauche dès le premier tour et réussira à mettre en ballottage le Général De Gaulle. Fort de ce succès il créera la FGDS (Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste) qui rassemblera les socialistes de la SFIO, ainsi qu'un certain nombre de clubs politiques parmi lesquels celui de F. Mitterrand, la CIR (Convention des Institutions Républicaines). Mais la CIR ne résistera pas à l'échec électoral de 1968.
 - Une autre stratégie sera alors mise en œuvre : elle consistera à prendre le contrôle de la SFIO et à la restructurer de l'intérieur. Elle débouchera en 1971 au Congrès d'Épinay sur la création du Parti Socialiste dirigé par F. Mitterrand. Un programme socialiste sera élaboré pour permettre la rédaction d'un programme commun de gouvernement avec le Parti Communistes et les Radicaux de gauche en 1972.
 - Mais cette stratégie d'Union de la Gauche ne sera pas couronnée de succès aux élections législatives de 1973. Les présidentielles de 1974 seront perdues et face à l'échec de la mise à jour du Programme Commun, les élections législatives seront perdues. Mais en 1981 F. Mitterrand sera élu Président de la République

- Le fonctionnement du système :
 - D'une bipolarisation à un pseudo bipartisme :
 - Deux coalitions relativement stables formées chacune de deux partis se sont ainsi mises en place. Chacune étant composée d'un grand parti et d'un plus petit.
 - C'est au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing que le système s'équilibrera. Les quatre partis (RPR,UDF,PS et PC) disposant d'une représentation à peu près égale.
 - Un "quadrille bipolaire" ou un "quadrigé bipolaire" s'est ainsi mis en place, mais les tensions internes ont été fortes à certains moments.
 - A partir de 2002 la tendance à la formation d'un bipartisme se dessine à grands traits. La création à droite de l'UMP qui a vocation à être le seul parti de la droite en est l'une des manifestations les plus évidentes. Toutefois, une faible partie de l'UDF avec François Bayrou refusera d'intégrer l'UMP. Lors des élections législatives de juin 2007 l'UDF MoDem sera laminée. Ses anciens parlementaires rejoindront l'UMP en créant le Nouveau centre.
 - A gauche, l'hégémonie du PS s'est renforcée. Elle s'est traduite par un gain de 50 députés. Ses alliés de l'ancienne "Gauche plurielle" faisant de la figuration.
 - Ainsi, aujourd'hui deux grandes formations l'une à droite, l'autre à gauche dominent la vie politique parlementaire. A droite, il s'agit d'une hégémonie "active" qui s'explique par l'absorption du centre qui devient un appendice de l'UMP alors qu'à gauche l'hégémonie peut être qualifiée de "passive" puisque la domination du PS résulte d'un écroulement de ses alliés traditionnels (PC et Verts).
 - La marche au bipartisme semble bien enclenchée.
 - L'alternance :
 - La grande alternance
 - C'est l'alternance par le haut c'est à dire qui intervient lors de l'élection présidentielle.
 - Elle se produit en 1981 et en 1988 avec l'élection de F. MITTERRAND. Elle se doublera d'un changement de majorité parlementaire dans le même sens, provoqué par une dissolution prononcée dans la foulée.
 - Elle intervient à nouveau en 1995 lors de l'élection de J. CHIRAC qui lui dispose déjà d'une majorité parlementaire, mais qui était dirigée par son adversaire lors des présidentielles: Édouard BALLADUR.
 - = La petite alternance
 - C'est l'alternance par le bas : le pouvoir change de mains à l'occasion des élections législatives. On est alors dans une situation de cohabitation
 - Elle intervient en 1986 pour la première fois, puis en 1993 sous la présidence de F. MITTERRAND
 - Elle intervient à nouveau en 1997 dans un contexte différent puisqu'elle devrait en principe durer plus longtemps.

b) Le phénomène majoritaire à la française :

- Le phénomène majoritaire à la française c'est non seulement l'existence d'une majorité présidentielle, mais c'est aussi l'identité politique de cette majorité présidentielle et de la majorité parlementaire. C'est ce que l'on appelle aussi la coïncidence des majorités ou encore la concordance des majorités. Cette identité a d'abord été le fruit des circonstances. Les conditions dans lesquelles la V^{ème} a été instaurée, ont évidemment favorisé cette conjonction. Mais passé les premiers temps, l'identité a été entretenue par la volonté des dirigeants.
- Plusieurs tactiques ont été utilisées.
 - En premier lieu c'est la « dialectique pain-fromage » qui sera mis en œuvre. On peut la résumer ainsi, donner moi du pain pour terminer mon fromage, puis donner moi du fromage pour terminer mon pain. En d'autres termes, à la veille des élections législatives le président demandait de voter pour les députés qui le soutenaient et lors de l'élection présidentielle suivante il fallait voter pour le candidat qui disposait déjà à l'Assemblée nationale d'une majorité parlementaire. C'est ainsi que de 1958 à 1981 il n'y aura pas d'alternance.

- Après 1981, l'alternance va devenir la règle. Retrouver la concordance des majorités devient dans ces conditions plus difficile. La solution qui sera trouvée consistera dans la dissolution prononcée immédiatement après l'élection présidentielle. C'est ce que fera par deux fois F. Mitterrand en 1981 et 1988.
- Le dernier moyen de retrouver le couplage des majorités a été l'instauration du quinquennat complétée par l'inversion du calendrier électoral en 2001. Pour beaucoup, la coïncidence de la durée des mandats présidentiel et parlementaire devait entraîner la coïncidence des majorités. Or celle-ci dépend en grande partie de l'ordre dans lequel les deux élections se succèdent : les députés se déterminent en fonction du président, le contraire étant moins évident. Pour des raisons techniques les élections législatives devaient se dérouler en mars et l'élection présidentielle en mai. Il fallait donc inverser l'ordre de ces élections. Grâce à ce dispositif la concordance des majorités a été retrouvée.

2. L'évolution du phénomène :

a) *Les atténuations :*

- Par fracture de la majorité : la présidence de V. GISCARD D'ESTAING
 - La majorité parlementaire tend à se dissocier : le RPR ne soutient plus vraiment le gouvernement de R. BARRE.
 - La démission de Jacques CHIRAC de ses fonctions de Premier ministre, le 25 août 1976 allait entraîner une situation inédite : celle d'une majorité parlementaire fracturée. Le nouveau Gouvernement conduit par Raymond BARRE devra en effet affronter une véritable guérilla parlementaire, le groupe RPR ne le soutenant plus sur un certain nombre de textes. **« Est-il normal que la majorité de la majorité parlementaire veuille imposer sa loi au Premier ministre qui a la confiance du chef de l'État ? »** (Jacques CHAPSAL). Cette question montre à quel point la rupture de la majorité entraîne une remise en cause de la prééminence présidentielle.
 - Le Gouvernement doit alors recourir aux armes du parlementarisme rationalisé. Mais le Président de la République est quelque peu affaibli
 - La rupture entre le Gouvernement et le Président de la République n'était pas totale, le RPR n'était pas prêt à franchir le Rubicon politique que représente le vote d'une motion de censure, aussi le Premier ministre saura en tirer parti. Il aura recours aux armes du parlementarisme rationalisé, et notamment à l'article 49.3 qu'il utilisera «en cascade ». Avec un Premier ministre aux avant-postes et servant de bouclier, le chef de l'État a pu sauver en partie les apparences d'un présidentielisme qui n'était plus tout à fait majoritaire. Une situation assez proche se présentera quelques années plus tard.
- Par insuffisance de la majorité : le deuxième quinquennat de F. MITTERRAND
 - De 88 à 93 la majorité parlementaire n'est plus absolue mais relative.
 - Réélu en 1988, François MITTERRAND ne disposait pas à l'Assemblée Nationale d'une majorité aussi utilisera-t-il de nouveau la dissolution, mais le Parti socialiste qui seul le soutenait vraiment n'obtiendra que la majorité relative au Palais Bourbon. Une figure nouvelle de la V^e allait se mettre en place : celle d'une «présidence relative »
 - Une fois de plus le Président de la République ne disposant pas pleinement du soutien parlementaire devra s'effacer quelque peu et mettre en première ligne le Premier ministre. A lui reviendra la tâche de réunir une majorité pour faire passer ses projets de loi.
 - Que ce soit en douceur, en convainquant certains députés de voter pour le texte ou au moins de s'abstenir.
 - Que ce soit de manière plus brutale en recourant à l'article 49.3.
 - Dans ces situations d'incertitude majoritaire le recours au parlementarisme rationalisé devient la règle.
- Si selon le mot de Jean Gicquel la présidence fut en retrait, elle ne cessa pas d'être active. François MITTERRAND sut en effet tirer parti de toutes les situations. En particulier il fut servi par la Guerre du Golfe qui lui permit de jouer un rôle de premier plan de même que par la question de la ratification du traité de

Maastricht. Se concentrant sur le domaine éminent, mais ne délaissant pas complètement les questions sociales le chef de l'Etat laissait au Premier ministre le soin d'assumer «son devoir de grisaille »

b) Les éclipses :

- Les deux «petites » cohabitations
 - celle de 1986-88 et celle de 1993-95
 - elles interviennent dans le même contexte à savoir à la fin des deux septennats de F. MITTERRAND. Elles ont donc été perçues comme des parenthèses dans la vie politique
 - elles sont donc de courte durée et sont dominées par la perspective des prochaines élections présidentielles
 - Deux ans de cohabitation pour cinq ans de présidentialisme majoritaire ! Ce que le Doyen Vedel devait traduire par sa formule $7 = 5 + 2$.

- La « grande » cohabitation
 - Les circonstances : elle est provoquée par une dissolution « perdue » par le Président de la République ce qui rend sa position délicate : le « Résident de la République » (J.- M. COLOMBANI)
 - En effet, la position du Président pendant cette cohabitation paraît encore plus faible ne serait-ce que parce qu'elle est le résultat d'une dissolution manquée qui place le Président dans une situation inconfortable : il a pris ses responsabilités mais il ne les assume pas.
 - Si la cohabitation devait durer, il semble que la place du Président de la République dans le régime parlementaire se réduirait encore, démontrant ainsi le caractère chimérique d'un parlementarisme rééquilibré en faveur du Chef de l'État.
 - + Le contexte : 2+5 et non plus 5+2 selon G. VEDEL
 - Cette cohabitation n'est plus une parenthèse mais une période longue
 - Le Premier ministre devrait voir sa position se renforcer et se rapprocher de celle du Premier ministre britannique.

Titre 1 :

La prépondérance de l'exécutif :

Chapitre 1 : Le président de la République :

Section 1 : Les allées du pouvoir :

I. Les allées montantes : l'élection

A. Le système de 1958 : le SUI

1. Les modalités du système

a) *La composition du collège électoral*

- D'après l'article 6 de la constitution dans sa rédaction initiale, le Président de la République était élu par un collège électoral comprenant : *« les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants élus des conseils municipaux »*
- Le nombre des délégués communaux varie en fonction de la taille des communes
 - le maire pour les communes de moins de 1 000 habitants
 - le maire et le premier adjoint pour les communes de 1 000 à 2 000 habitants
 - le maire, le premier adjoint et un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 2 001 à 2 500 habitants ;
 - le maire et les deux premiers adjoints pour les communes de 2 501 à 3 000 habitants
 - le maire, les deux premiers adjoints et trois conseillers municipaux pour les communes de 3 001 à 6 000 habitants
 - le maire, les deux premiers adjoints et six conseillers municipaux pris dans l'ordre du tableau pour les communes de 6 001 à 9 000 habitants ;
 - **tous les conseillers municipaux** pour les communes de plus de 9 000 habitants
 - **tous les conseillers municipaux + un délégué par tranche de 1000 habitants** pour les communes de plus de 9 000 habitants dans les communes de plus de 30000 habitants.

b) *Le déroulement de l'élection*

- Dans un premier temps, les conseils municipaux procèdent à la désignation de leurs délégués. Puis, l'élection proprement dite intervient. C'est au chef lieu du département que se réunissent les grands électeurs. L'élection se déroule au scrutin majoritaire à deux tours.
- Elle a eu lieu le 21 décembre 1958. Le Général De Gaulle fut élu dès le premier tour avec 62.394 voix (78,5 %) contre le sénateur communiste Georges Marrane et le doyen Albert Châtelet au nom de l'Union des forces démocratiques.

2. La signification du système : la déparlementarisation

- Selon le mot d'Olivier Duhamel on a « déparlementarisé » le Président de la République.
 - Il s'agit de soustraire le Président à l'influence du Parlement

- rupture avec le système de la IV^e où le Président dépendait du Parlement
- rupture en douceur, puisque les parlementaires ne sont pas exclus du vote mais leur poids est pondéré.
- Ainsi on fait de lui, l' élu du « seigle et de la châtaigne »
 - le poids des notables locaux dans le collège électoral transforme le Président en élu de la France rurale pauvre
 - sur le plan politique c'est la porte ouverte à l'orléanisme qui déjà sur le plan juridique avait fait un retour remarqué.

B. Le système de 1962 : le SUD

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

1. La signification du système

a) *Par rapport au passé*

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

b) *Par rapport au présent*

- En 1962, après la fin de la guerre d'Algérie les adversaires du Général de Gaulle tentent de se défaire de lui, comme d'ailleurs le Général l'avait prévu : « **Dès que la paix sera conclue ils essaieront de me faire la peau** » Paroles rapportées par Pierre VIANSSON-PONTE
- Les partis
 - le 17 avril 1962, le nouveau Gouvernement de G. POMPIDOU n'est « investi » qu'à quelques voix de majorité.
 - le 15 mai 1962, les ministres MRP quittent en bloc le gouvernement
 - le 5 octobre 1962, une motion de censure est adoptée.
- Les « ultras » en organisant de nombreux attentats dont celui du Petit-Clamart le 22 août 1962

c) *Par rapport au futur*

- C'est la deuxième Constitution de la V^{ème} selon l'expression du doyen VEDEL Elle marque profondément le régime et provoque deux phénomènes durables.
- La bipolarisation
 - On a vu comment se sont formées deux coalitions politiques d'égale importance aspirant au gouvernement et exerçant le pouvoir par alternance. Ce système n'a pu se mettre en place que dans la mesure où toutes les élections présidentielles ont débouché sur un duel au deuxième tour opposant à chaque fois, sauf deux, un candidat de droite à un candidat de gauche.

- Ainsi en 1965 ce fut un duel DE GAULLE / MITTERRAND,

- En 1969 première exception, le deuxième tour opposera la droite au centre c'est à dire Georges POMPIDOU à Alain POHER.
- Mais en 1974 on reviendra au duel droite / gauche avec l'affrontement GISCARD D'ESTAING / MITTERRAND.
- En 1981 ce sera à nouveau le même duel, mais avec une issue inverse.
- Puis en 1988, ce sera un duel MITTERRAND / CHIRAC
- En 1995 Jacques CHIRAC affrontera avec succès Lionel JOSPIN.
- La deuxième exception est celle de 2002 qui a vu l'affrontement CHIRAC / LE PEN
- Mais, en 2007, on a vu réapparaître le duel droite / gauche : SARKOZY / ROYAL
- La présidentialisation
 - L'élection présidentielle au suffrage universel direct va renforcer le poids du président dans les institutions et dans la vie politique.
 - Présidentialisation des institutions
 - Une nouvelle lecture de la Constitution s'impose : le Président de la République n'est plus seulement l'arbitre national il devient le responsable d'une politique qu'il incarne.
 - Présidentialisation de la vie politique
 - L'élection présidentielle devient le moment fort de la vie politique, celui qui structure le paysage politique.
 - Les partis politiques deviennent des « écuries présidentielles »

2. Les modalités du système

a) *Les candidats :*

- L'éligibilité
- Elle est fixée par la loi organique du 6 novembre 1962 révisée par la **Loi organique** n° 2006-404 du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République qui prévoit plusieurs conditions :
 - avoir 23 ans révolus (art. LO 127),
 - avoir la qualité d'électeur (art. LO 127),
 - ne pas être privé de ses droits d'éligibilité par une décision de justice (art. L. 6 et L. 199),
 - ne pas être placé sous tutelle ou sous curatelle (art. L. 200),
 - être en règle au regard des obligations relatives au service national (art. L. 45), telles qu'elles étaient définies au moment où le candidat devait y satisfaire.
- La candidature
 - Destinataire
 - Elle est présentée au Conseil Constitutionnel au plus tard le sixième vendredi précédant le premier tour de scrutin à dix-huit heures de façon que le Conseil puisse publier la liste 16 jours avant l'élection. (LOI organique no 2001-100 du 5 février 2001 modifiant la loi no 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel). Le Conseil ne se contente pas d'enregistrer les candidatures, il en apprécie la régularité. Il s'assure du consentement des personnes et demande une déclaration de leur situation patrimoniale.
 - Conditions : **Elle est parrainée**
- La qualité des parrains : des élus:
 - Mandats nationaux :
 - 1. Députés
 - 2. Sénateurs
 - Mandats européens :
 - 3. Représentant au Parlement européen de nationalité française et élu en France
 - Mandats régionaux ou départementaux (y compris Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon) :
 - 4. Conseiller régional

- 5. Conseiller à l'Assemblée de Corse
- 6. Conseiller général
- 7. Conseiller de Paris
- Mandats communaux ou intercommunaux :
 - 8. Maire
 - 9. Maire délégué d'une commune associée
 - 10. Maire d'arrondissement(s) de Lyon ou de Marseille
 - 11. Président de communauté urbaine
 - 12. Président de communauté d'agglomération
 - 13. Président de communauté de communes
- Mandats propres à l'outre-mer :
 - 14. Membre de l'Assemblée de la Polynésie française
 - 15. Président de la Polynésie française
 - 16. Membre du Congrès de la Nouvelle-Calédonie
 - 17. Membre d'une assemblée de province de la Nouvelle-Calédonie
 - 18. Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie
 - 19. Membre de l'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna
- Mandats propres aux Français à l'étranger :
 - 20. Membre élu de l'Assemblée des Français de l'étranger
- Dans la mesure où les élus détenant plusieurs mandats ne peuvent parrainer qu'un seul candidat, ce sont 47300 élus qui sont habilités à présenter un candidat à l'élection présidentielle.
- Le nombre des parrains : 500
- L'origine géographique :
 - exigence d'une certaine dispersion: ils doivent représenter 30 départements au moins
 - interdiction d'une trop forte concentration : pas plus de 1/10^e ne doit provenir d'un seul département
- Le caractère public de la liste des parrains
- Compte tenu du fait qu'un élu exerçant plusieurs mandats ne dispose que d'un seul parrainage, l'ensemble des personnes susceptibles d'accorder leur signature à un candidat est de 47 300

b) La campagne :

- Déroulement
 - La campagne électorale pour le premier tour est ouverte à compter du lundi 9 avril 2007 et prend fin le samedi 21 avril 2007 à zéro heure (art. 10 du décret du 8 mars 2001).
 - Pour le second tour, s'il y a lieu, la campagne sera ouverte à compter de la publication au Journal officiel des noms des deux candidats habilités à se présenter et sera close le samedi 5 mai à zéro heure.
 - La clôture de la campagne intervient 24 heures plus tôt en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française et dans les ambassades et postes consulaires situés sur le continent américain, y compris Hawaï pour le territoire des Etats-Unis d'Amérique, pour tenir compte du fait que le vote s'y déroule le samedi (cf. chapitres 7 et 8).
- Le principe d'égalité entre les candidats doit être respecté dans les programmes d'information des sociétés nationales de communication audiovisuelle autorisés ou concédés en ce qui concerne la reproduction ou les commentaires des déclarations et écrits des candidats et la présentation de leur personne.
- Interdiction de la publication des sondages
 - L'interdiction de la publication des sondages pendant la dernière semaine est posée la loi du 19 juillet 1977.
 - Toutefois, la Cour de Cassation, a estimé le 4 septembre 2001 « *qu'en interdisant la publication, la diffusion et le commentaire, par quelque moyen que ce soit, de tout sondage d'opinion en relation avec l'une des consultations visées par l'article 1er de la loi du 19 juillet 1977, les textes fondant la poursuite instaurent une restriction à la liberté de recevoir et de communiquer des informations qui n'est pas*

nécessaire à la protection des intérêts légitimes énumérés par l'article 10.2 de la Convention susvisée ; qu'étant incompatibles avec ces dispositions conventionnelles, ils ne sauraient servir de fondement à une condamnation pénale. »

- La loi n° 2002-214 du 19 février 2002 a modifié la situation. Désormais, « *la publication, la diffusion et le commentaire de tout sondage d'opinion ayant un rapport direct ou indirect avec un référendum, une élection présidentielle ou l'une des élections réglementées par le code électoral ainsi qu'avec l'élection des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes* » sont interdits la veille de chaque tour de scrutin ainsi que le jour de celui-ci.
- Chaque candidat ne peut faire apposer, durant la campagne électorale précédant chaque tour de scrutin, sur les emplacements déterminés à l'article 16, qu'une affiche énonçant ses déclarations et une autre annonçant la tenue de ses réunions électorales et, s'il le désire, l'heure des émissions qui lui sont réservées dans les programmes des sociétés nationales de programme. Ces affiches doivent répondre aux conditions fixées aux articles R. 26 et R. 27 du code électoral. Le texte de l'affiche énonçant les déclarations doit être uniforme pour l'ensemble du territoire de la République. Il doit être déposé auprès de la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale, au plus tard à 20 heures, le deuxième dimanche précédant le premier tour de scrutin, et le deuxième samedi précédant le second tour.
- Encadrement
 - La Commission nationale de contrôle (CNC)
 - composition:
 - .le vice-président du Conseil d'Etat
 - . le premier Président de la Cour de Cassation
 - .le premier président de la Cour des Comptes
 - . deux membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes, de la Cour de Cassation désignés par les membres de droit
 - Attributions:
 - Elle veille au bon déroulement de la campagne, à l'égalité des candidats dans la propagande électorale dans tous les médias mêmes privés
 - L'action de la Commission nationale est relayée par celles des commissions locales de contrôle instituées dans chaque département, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, et à Saint-Pierre-et-Miquelon, par arrêté préfectoral. Chaque commission comprend : un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, président, un fonctionnaire désigné par le préfet, un fonctionnaire désigné par le trésorier-payeur général, un fonctionnaire désigné par le directeur départemental des postes et télécommunications.
 - Les commissions locales de contrôle ont essentiellement 4 tâches à remplir :
 - adresser à tous les électeurs du département une déclaration et un bulletin de vote de chaque candidat avant le scrutin,
 - -envoyer dans chaque mairie les bulletins de vote de chaque candidat en nombre au moins égal à celui des électeurs inscrits,
 - procéder à l'apposition des affiches des candidats annonçant leur programme,
 - prévenir la Commission nationale de toute irrégularité constatée au niveau local.
 - Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (CSA)
 - Il contrôle la pré campagne électorale et veille à ce que l'égalité soit respectée sur les ondes entre les candidats.
 - Chaque candidat dispose d'une durée égale d'émissions télévisées et d'émissions radiodiffusées dans les programmes des sociétés nationales de programme aux deux tours du scrutin. Cette durée est fixée par décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel après consultation de tous les

candidats. Elle ne peut être inférieure à quinze minutes par candidat pour le premier tour. Pour le second tour, elle ne peut être inférieure à une heure, sauf en cas d'accord entre les deux candidats pour réduire cette durée. Les temps d'émission télévisée et radiodiffusée sont utilisés personnellement par les candidats. Des personnes désignées par chaque candidat peuvent participer à ses émissions

○ Le Conseil constitutionnel

▪ Pendant la campagne il intervient de différentes manières :

- Il émet un avis sur tous les actes préparatoires à l'élection (décrets, décisions réglementaires, circulaires, procès-verbaux et autres documents officiels) ;
- Il intervient dans la procédure de parrainage :
 - en élaborant le formulaire
 - en dressant la liste des candidats
 - en réglant le contentieux de la liste
 - en publiant la liste
- Il désigne délégués (1400 magistrats judiciaires) pour suivre sur place les opérations électorales

• Financement

• Les lois organiques du 11 mars 1988, du 10 mai 1990, 19 janvier 1991 et 5 février 2001 ainsi que le lois du 15 janvier 1990, du 29 janvier 1993, et du 19 janvier 1995 et du 10 avril 1996 précisent les conditions du financement.

○ Dépenses : plafonnement

○ En tenant compte du Décret du 1er février 2007 portant majoration du plafond des dépenses électorales : les plafonds des dépenses électorales s'établissent à :

- 18,267 millions d'euros pour le premier tour
- 24,401 millions d'euros pour le second tour

○ Recettes :

▪ Privées:

- interdites aux personnes morales sauf partis politiques
- limitées à 4600€ (30000 F) pour les personnes physiques avec déduction fiscale

▪ Publiques :

• Directes :

- pour les candidats ayant obtenus + 5% : 1/2 du plafond
- pour les candidats ayant obtenus – 5% : 1/20^e plafond
- Dans les deux cas, une avance de 153 000 € est fournie
- Indirectes : financement des partis politiques

• Contrôle

- moyen de contrôle : le compte de campagne
- organe de contrôle : le Conseil Constitutionnel

○ sanction du contrôle : refus du financement public, reversement du montant du dépassement

○ Sont pris directement en charge par l'État :

- le coût du papier, l'impression et la mise en place des bulletins de vote et des textes des déclarations des candidats
- le coût du papier, l'impression et les frais d'apposition des affiches

c) Le scrutin :

• Mode de scrutin

○ Uninominal, majoritaire à deux tours dans le cadre d'une circonscription : la France.

- Au premier tour la majorité absolue est exigée pour être élu.
- Au deuxième tour seuls les deux candidats en tête peuvent se présenter. Il se déroule quinze jours après le premier tour
- Contrôle du scrutin
 - C'est le Conseil constitutionnel qui exerce ce contrôle. Cf. plus haut

II. Les allées descendantes :

A. La fin du mandat :

1. Du septennat

a) Origines μSe:

- La loi du 20 novembre 1873 dite "loi ayant pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au Maréchal de Mac Mahon, duc de Magenta."
- Ce sont des circonstances tout à fait particulières qui expliquent ce texte. Devant le refus du comte de Chambord de monter sur le Trône, les Monarchistes confient le pouvoir à une personne en laquelle ils font confiance : Mac Mahon et pour une période suffisamment longue, en attendant que "Dieu ouvre les yeux à Mgr le comte de Chambord ou daigne les lui fermer"
- L'amendement Wallon devenu l'article 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 confirme la durée septennale du mandat en lui retirant son caractère personnel. Aussi le septennat deviendra la règle pendant les 65 ans de la III^e République. En 1946, la règle sera reprise, car le septennat est devenu une tradition, c'est pourquoi en 1958 elle semblera aller de soi.

b) Inconvénients

- La longueur excessive du mandat **surtout en cas de renouvellement.**
- La non coïncidence des échéances électorales **ce qui peut engendrer la cohabitation**

2. Au quinquennat

a) Les projets :

- Le projet POMPIDOU du 11 septembre 1973 a été adopté par les deux assemblées mais ne sera pas adopté définitivement.
- Les nouvelles propositions : celles du "Groupe des cinq" le 7 mai 1997
- L'initiative qui va déclencher la réforme : la proposition de loi constitutionnelle du 9 mai 2000 déposée par Valéry Giscard d'Estaing

b) Les inconvénients :

- Il mène au régime présidentiel
- Il renforce le présidentielisme majoritaire
- Il ne supprime pas nécessairement la cohabitation

c) Les dispositions constitutionnelles :

- L'article 6 de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 (Référendum du 24 septembre 2001) dispose: "le Président de la République est élu pour cinq ans"
 - Son mandat se termine donc cinq ans après la proclamation des résultats de l'élection par le Conseil Constitutionnel.
- Le Comité Vedel a proposé en 1993 de modifier ainsi l'article 6 "son mandat prend fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection" Si cette proposition avait été retenue elle aurait évité la polémique de

« l'inversion du calendrier électoral de 2002 ». L'adoption de la loi organique du 15 mai 2001 prolongeant le mandat des députés résoudra le problème. (Voir le rapport parlementaire sur l'inversion du calendrier)

- Le mandat est renouvelable une fois.

B. L'interruption du mandat :

1. L'interruption complète : l'intérim (Art. 7)

a) Les deux situations :

- L'empêchement provisoire
- La vacance ou l'empêchement définitif
- Ces deux situations doivent être constatées par le Conseil Constitutionnel

b) La solution : l'intérim :

- Dans les deux cas la solution est l'intérim. Mais quand l'empêchement est définitif il se termine par de nouvelles élections.
 - L'identité de l'intérimaire : le Président du Sénat ou le Gouvernement en cas d'empêchement du précédent
 - Les pouvoirs de l'intérimaire : tous les pouvoirs du Président de la République sauf :
 - le droit de dissolution
 - l'organisation du référendum
 - l'initiative de la révision de la Constitution
 - Les précédents
 - en 69 : Alain POHER 53 jours
 - en 74 : Alain POHER 56 jours

2. L'interruption partielle : la suppléance (Art.21)

- Le suppléant : le **Premier ministre**
- L'objet de la suppléance : la présidence du Conseil des Ministres, des conseils et comités supérieurs de la défense nationale
- Les précédents
 - le 22 avril 1964, G. POMPIDOU supplée le Général DE GAULLE
 - le 30 septembre 1964, G. POMPIDOU supplée le Général DE GAULLE
 - le 14 février 1973, P. MESSMER supplée G. POMPIDOU
 - le 20 juillet 1994, E. BALLADUR supplée F. MITTERRAND
 - le 7 septembre 2005 D. de VILLEPIN supplée J. CHIRAC

C. La mise en cause du mandat : la responsabilité présidentielle :

1. La responsabilité politique

a) L'irresponsabilité politique de droit (art. 68)

- La justification : la tradition du régime parlementaire
 - En régime parlementaire le chef de l'Etat qui à l'origine est un roi ne peut être responsable. C'est le Gouvernement qui, progressivement devient responsable, au fur et à mesure qu'il hérite de la réalité des pouvoirs. Or sous la V^e le pouvoir est exercé par le Président de la République.
- Les limites : La responsabilité pour haute trahison remplacé par la destitution
- L'ancien système : la haute trahison
 - Définition

- La haute trahison évoquée par l'article 68 n'est pour autant définie par aucun texte. On peut dire cependant avec la majorité de la doctrine qu'il s'agit d'une violation grave des devoirs de la charge présidentielle.
- On a pu penser que le Conseil Constitutionnel dans sa décision DC du 22 janvier 1999 élargissait la notion de haute trahison aux infractions pénales commises par le Président de la République en dehors de ses fonctions ou antérieures à ses fonctions. En réalité il s'agissait plutôt de permettre éventuellement à la Haute cour de se prononcer sur des infractions pénales plutôt que d'un élargissement de la notion de haute trahison.
- Mise en œuvre
 - L'organe chargé de cette mise en œuvre : la Haute Cour de Justice
 - composition
 - L'article 67 précise qu'elle est composée uniquement de parlementaires. L'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 précise qu'elle comprend 24 membres titulaires et 12 suppléants. Ils sont désignés par chacune des deux chambres (12+6 députés et 12+6 sénateurs à la proportionnelle des groupes.) La désignation se faisant au lendemain des élections législatives à l'Assemblée nationale et pour la durée de la législature ; après chaque renouvellement triennal pour le Sénat et pour trois ans.
 - Elle élit en son sein son président ainsi que deux vice-présidents.
 - De plus elle comprend un ministère public qui est assuré par le Procureur général près la Cour de Cassation
 - fonctions
 - Aujourd'hui, elle juge uniquement le Président de la République.
 - Jusqu'en 1993 (loi constitutionnelle du 27 juillet) elle était également compétente pour juger les ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions. De nos jours, c'est la Cour de Justice de la République comprenant des magistrats professionnels et des parlementaires qui est compétente.
 - La procédure
 - La saisine de la Cour est réalisée par une résolution adoptée par les deux assemblées
 - Au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant. La résolution devant être déposée par 1/10 des députés ou des sénateurs. Le bureau de l'assemblée concernée se prononce sur sa recevabilité. Si elle est recevable elle est étudiée par une commission "ad hoc" dont les propositions sont soumises à l'assemblée concernée en séance plénière.
 - L'instruction est menée par une Commission d'instruction qui comprend des magistrats professionnels : un Président, 5 titulaires, 2 suppléants, issus de la Cour de Cassation. Après enquête la Commission d'instruction décide de renvoyer ou non l'affaire devant la Haute Cour.
 - Le député Arnaud Montebourg a tenté de déposer une telle résolution. Il y a finalement renoncé au lendemain de l'arrêt de la Cour de Cassation se prononçant sur le statut pénal du Président de la République.
- Le nouveau système : la destitution pour manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice du mandat
 - A la suite des promesses du candidat Jacques Chirac lors de l'élection présidentielle de 2002, une commission chargée de mener une réflexion sur le statut pénal du Président de la République et de faire, le cas échéant, des propositions de révision constitutionnelles a été mise en place le 4 juillet 2002. Elle a remis son rapport au Président de la République. Un projet de loi constitutionnelle a été adopté en Conseil des ministres le 2 juillet 2003. Le lendemain il était déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il a été adopté par le Congrès le 19 février 2007. (LOI constitutionnelle n° 2007-238 du 23 février 2007 portant modification du titre IX de la Constitution)

- Selon ce texte le principe de l'irresponsabilité du Président de la République pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions est réaffirmé.
- Sa responsabilité ne peut être éventuellement engagée que de deux manières. D'une part, dans l'hypothèse, prévue par l'article 53-2 de la Constitution, dans laquelle serait compétente la Cour pénale internationale. D'autre part, en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de chef de l'État, sa destitution pourrait être prononcée par le Parlement réuni en Haute Cour.
- Le fait générateur
 - La responsabilité du Président peut désormais être engagée pour "*manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice du mandat de chef de l'État*"
 - Ne pourront être reprochés au chef de l'État que des actes ou comportements accomplis ou révélés pendant son mandat, qui apparaissent à la représentation nationale comme manifestement incompatibles avec la dignité de sa fonction au point de rendre impossible la poursuite de son exercice.^{1/}

Ainsi, par exemple : le cas souvent évoqué de meurtre ou autre crime grave ou d'autres comportements contraires à la dignité de la fonction ; l'utilisation manifestement abusive de prérogatives constitutionnelles aboutissant au blocage des institutions comme les refus cumulés de promulguer les lois, de convoquer le conseil des ministres, de signer les décrets en conseil des ministres, de ratifier les traités, voire la décision de mettre en oeuvre l'article 16 alors que les conditions n'en seraient pas réunies, etc.

Il s'agit en quelque sorte de savoir si celui qui incarne un pouvoir politique en est arrivé à rompre le lien qui l'identifiait à ce pouvoir. La réponse ne peut être donnée par un enchaînement de déductions logiques, tant les bases de ces déductions peuvent faire l'objet d'appréciations différentes adaptées au mouvement de la vie politique.

- La procédure
 - C'est le Parlement constitué en Haute Cour qui se prononce. Elle est présidée par le Président de l'Assemblée nationale. La proposition de réunion de la Haute Cour est adoptée par une des assemblées du Parlement qui la transmet aussitôt à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.
 - La décision de déférer le Président devant la haute Cour est prise à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.
 - Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.
 - Une loi organique précisera les conditions d'application de ces dispositions

b) La responsabilité politique de fait

- En raison du rôle politique important joué par le Président de la République la question de sa responsabilité s'est posée. Le général de Gaulle a voulu mettre en jeu sa responsabilité politique, ses successeurs ne l'ont pas suivi sur ce terrain.
- *La pratique du Général de Gaulle*
 - Comme la responsabilité politique n'est pas prévue par les textes il a fallu détourner des procédures existantes. On en est arrivé ainsi à de nouvelles pratiques :
 - le référendum-question de confiance
 - dans tous ses référendums le général de Gaulle a véritablement mis en jeu sa responsabilité puisqu'il annonçait plus ou moins directement qu'il quitterait le pouvoir en cas d'échec

- Général de Gaulle a non seulement annoncé qu'il partirait en cas d'échec mais il a tenu ses promesses puisqu'après le résultat défavorable de 1969 il a démissionné, donnant ainsi tout son sens au référendum-question de confiance.
- la dissolution-soutien
 - mécanisme
 - La dissolution permet au Président de la République de solliciter le soutien du peuple. Ce soutien est demandé pour renforcer sa position. Or celle-ci peut l'être parce que la politique présentée par le Président, voire incarnée par lui est approuvée lors de l'élection qui suit, mais aussi parce qu'il espère disposer ainsi d'un soutien anticipé et donné pour une période nouvelle.
 - formes
 - En d'autres termes, le soutien a un contenu et il intervient à un moment donné. C'est sur ces deux éléments que joue la dissolution-soutien. On passe ainsi d'une dissolution-question de confiance ou référendum à une dissolution-tactique.
- *Son abandon par les successeurs : le référendum quand il n'est pas abandonné est utilisé classiquement*
 - l'abandon
 - On verra ultérieurement que le référendum a été abandonné entre 1972 (Pompidou) et 1988 (Mitterrand)
 - Le fait que Valéry GISCARD D'ESTAING n'ait pas utilisé le référendum traduit bien sûr le trouble engendré par la pratique plébiscitaire du référendum. Elu avec 50,81 % des suffrages exprimés, il lui était difficile de prendre le risque d'un échec, d'autant plus que la bipolarisation avait atteint son stade ultime.
 - D'autres raisons s'ajoutaient sans doute, plus profondes, tenant à une conception des institutions différente de celle des gaullistes. Pour Valéry GISCARD D'ESTAING en effet, il ne s'agissait pas d'imposer ses vues aux partis politiques en s'appuyant sur le peuple par le biais d'un référendum voire d'une dissolution. Au contraire, le strict respect du calendrier électoral était pour lui une règle de base : «la durée même de son mandat garantissait la continuité et la cohérence de sa politique». En réalité, on était définitivement passé dans un nouveau système où l'autorité du Président de la République reposait et sur son élection par le peuple et sur le soutien d'une majorité parlementaire. Le caractère semi-direct du régime s'estompait au profit d'une conception plus représentative dans laquelle notamment il n'était pas possible au peuple de remettre en cause même indirectement le mandat présidentiel.
 - Le premier septennat de François MITTERRAND se terminera sans recours au référendum. Ce n'est pas faute d'avoir essayé, mais il lui était difficile de recourir à l'article 11 tant il avait fustigé l'utilisation gaullienne. Les événements firent qu'il préféra l'article 89, qui mène beaucoup plus difficilement au référendum, si difficilement d'ailleurs qu'il dû renoncer face à l'opposition du Sénat. Aussi, lorsqu'il fut réélu en 1988 il recouru à l'article 11, dans des conditions qui furent reconnues par beaucoup comme étant plus conformes à la lettre de la Constitution.
 - le retour à une pratique plus conforme
 - François Mitterrand organisera deux référendums lors de son second mandat, l'un sur la Nouvelle-Calédonie l'autre sur la ratification du traité de Maastricht. Dans chacun des cas il n'engagera pas explicitement sa responsabilité. Cette pratique a été confirmée par J. Chirac à travers le référendum du 29 mai 2005, relatif à la ratification du traité constitutionnel, puisque malgré la victoire du non le Président de la République n'a pas démissionné. Il avait d'ailleurs toujours dit avant la consultation qu'il ne le ferait pas.

- la dissolution, quand elle échoue ne débouche pas sur une démission
 - Le 21 avril 1997, le Président de la République annonçait aux Français qu'il avait "*décidé de dissoudre l'Assemblée nationale*".
- l'engagement tacite de responsabilité
 - Dans ses interventions il avait à sa manière sollicité le soutien populaire:
 - "*il faut redonner la parole à notre peuple, afin qu'il se prononce clairement sur l'ampleur et le rythme des changements... nous avons besoin d'une majorité ressourcée et disposant du temps nécessaire à l'action* " ou encore "*j'ai besoin de votre soutien pour poursuivre l'ouvrage engagé ensemble et qui ne peut porter ses fruits que dans la durée*"
- l'absence de sanction
 - Pourtant après l'échec des élections législatives ainsi provoquées le Président de la République ne démissionnera pas, ce qui conduira à la troisième cohabitation. Bien sûr Jacques Chirac n'avait jamais annoncé qu'il quitterait le pouvoir en cas d'échec.
 - Il semble donc bien que les successeurs du général De Gaulle soient revenus sur la pratique qu'il avait inaugurée.

2. La responsabilité pénale (Art. 67)

a) *La position du CC : un privilège de juridiction :*

- Il a exclu la responsabilité pénale du Président de la République pour des actes commis dans l'exercice de ses fonctions parlant d'une véritable immunité. Mais, s'agissant des actes commis en dehors de ses fonctions ou antérieurs à ses fonctions, il dispose d'un privilège de juridiction puisque seule la Haute Cour de Justice peut seule le juger. (Décision No 98-408 DC du 22 janvier 1999 (Traité portant statut de la Cour pénale internationale).
- Le président peut donc être jugé mais uniquement par la Haute Cour de Justice. La Cour de cassation va aller plus loin.

b) *La position de la Cass :*

- Par son arrêt du 10 octobre 2001 pris, en assemblée plénière, elle a tranché la question. Elle reconnaît que le Président de la République bénéficie pendant son mandat d'une immunité totale.
- Toutefois, de manière très équilibrée la Cour estime que la prescription qui frappe les infractions concernées est suspendue jusqu'à la fin du mandat présidentiel.

c) *Nouvelles dispositions de la constitution :*

- Elles reprennent la solution de la Cour de Cassation puisque selon l'article 68 le président « ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite ». Mais là encore la prescription est suspendue et « Les procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions »

Section 2 : La jouissance du pouvoir :

I. Les pouvoirs exclusifs

A. Les pouvoirs traditionnels :

1. Nomination du PM (Art. 8.1)

- Importances de ce pouvoir

- Politiquement : le rôle du Premier ministre est considérable
- Juridiquement : il ne s'agit pas seulement d'une nomination mais aussi d'un choix
- Limite :
 - Le PM doit être pris dans la majorité parlementaire

2. Droit de dissolution (Art.12)

- Conditions
 - Consultation
 - du Premier ministre
 - du président de l'Assemblée nationale
 - du président du Sénat
 - Limitations
 - pendant l'année suivant les élections provoquées par une dissolution
 - pendant l'utilisation de l'article 16
- La pratique de la dissolution
 - *De la dissolution-résolution de conflits*
 - De conflits avec le Parlement (62) à des conflits avec l'opinion (68)
 - La première dissolution de la V^e peut à certains égards être considérée comme une dissolution classique permettant de résoudre un conflit entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale. La dissolution du 9 octobre 1962 répond en effet à la motion de censure votée le 4 octobre. Le Gouvernement étant renversé, dans la plus pure logique du régime parlementaire, le Peuple est sollicité pour trancher le litige qui oppose les deux pouvoirs.
 - La seconde dissolution de la V^e, celle du 30 mai 1968, est également une dissolution-résolution des conflits, mais cette fois-ci le litige oppose le Président de la République au Peuple ou du moins à une partie de celui-ci. C'est pour sortir d'une crise universitaire d'abord, sociale ensuite générale enfin, en d'autres termes d'une crise de régime que de Gaulle va se résoudre à prononcer la dissolution. Dans les deux cas, il y a conflit, mais il n'oppose pas les mêmes protagonistes
 - de conflits ouverts (62 et 68) à des conflits à venir (81 et 88)
 - Les deux dissolutions de François Mitterrand sont intervenues dans un contexte identique. Au lendemain de l'élection présidentielle, le Président de la République ne disposant pas à l'Assemblée nationale d'une majorité de députés le soutenant, sera amené à y recourir.
 - Cependant si le conflit n'est pas effectif au moment de la dissolution il est potentiel, il est inscrit dans l'arithmétique électorale ou plutôt il apparaît en termes politiques et non pas institutionnels. C'est d'ailleurs ce que constatera le Président de la République lui-même, lorsqu'il s'adressera au français après les élections : "*l'opposition à (ma) politique des principaux dirigeants de la majorité d'hier, opposition affichée, proclamée, le soir du 8 mai, interdisait d'espérer, dans un délai raisonnable, la réunion des bonnes volontés utiles au gouvernement du pays, et la France n'avait pas de temps à perdre.*"
 - *A la dissolution-soutien*
 - la dissolution question de confiance (1962, 1968, 1981 et 1988) ou dissolution-référendum
 - La dissolution de 1962 est bien, malgré ses aspects de dissolution-résolution des conflits, une dissolution-référendum. D'abord, il faut rappeler qu'elle est provoquée par le référendum du 28 octobre 1962. C'est la motion de censure déposée contre la révision de la Constitution organisée par le référendum qui va susciter la dissolution.

Aussi pour le Général de Gaulle le combat est le même : " *En dépit de toutes les habitudes locales et considérations fragmentaires, puissiez-vous confirmer, par la désignation des hommes, le choix qu'en votant "Oui" vous avez fait quant à notre destin*". En somme, c'est la campagne du référendum qui se poursuit ou qui recommence.

- En 1968, la situation était encore plus claire à cet égard. Le 24 mai, le Général de Gaulle avait annoncé l'organisation d'un référendum dans lequel il s'engageait personnellement comme à son habitude. En quelque sorte, pour sortir de la crise de mai le chef de l'Etat demandait au peuple français de lui manifester clairement son soutien. Sinon il s'en irait. Mais cette annonce n'a pas eu l'effet escompté. Et Georges Pompidou convaincra le Président de substituer une dissolution à ce référendum. C'est bien la preuve, une fois de plus, qu'il est possible par la dissolution non seulement de faire approuver une politique par le peuple mais par-dessus tout, de lui faire exprimer son attachement à un homme. C'est bien d'un référendum et d'une question de confiance dont il s'agit.
- Si les deux dissolutions précédentes sont liées à un référendum, les deux suivantes sont, elles, liées à une élection présidentielle. En effet, douze jours après avoir été élu par le peuple aux fonctions de Président de la République, François Mitterrand décidera la dissolution de l'Assemblée nationale. En 1988, le délai sera encore plus court : six jours. Comme dans les dissolutions du Général de Gaulle les élections législatives provoquées viennent doubler une consultation électorale majeure qui vient de se dérouler ou qui a failli se dérouler. Il s'agit donc bien de faire se renouveler la manifestation du soutien populaire au Président de la République. Mais bien sûr, l'intérêt principal de l'opération est de faire se manifester le soutien indirect qui passe par une majorité parlementaire.
- Dans ces deux dissolutions la situation est en effet la même. Le nouveau Président élu ne dispose pas d'une telle majorité. Le seul moyen d'en obtenir une réside dans la dissolution.
- la dissolution – tactique (1997)
 - C'est ce type de dissolution que pratiquent les Anglais, depuis que le caractère majoritaire du régime parlementaire rend impensable les conflits entre le Gouvernement et la Chambre des Communes et permet en même temps au Premier Ministre d'être sinon élu, du moins de voir son choix ratifié par le peuple, dans le but d'accomplir un nouveau mandat. C'est la règle de la démocratie gouvernante fondée sur le pouvoir majoritaire. Or en France sous la V^e, le pouvoir majoritaire a les mêmes effets. Mais en France, il y a non seulement un Premier ministre mais aussi un Président de la République et donc deux élections contribuent à l'attribution du pouvoir. Toutefois ces élections sont déconnectées. Il y a en France une arythmie électorale. Pour en effacer les conséquences la dissolution peut être utilisée, elle devient alors tactique.

3. Droit de message (Art.18)

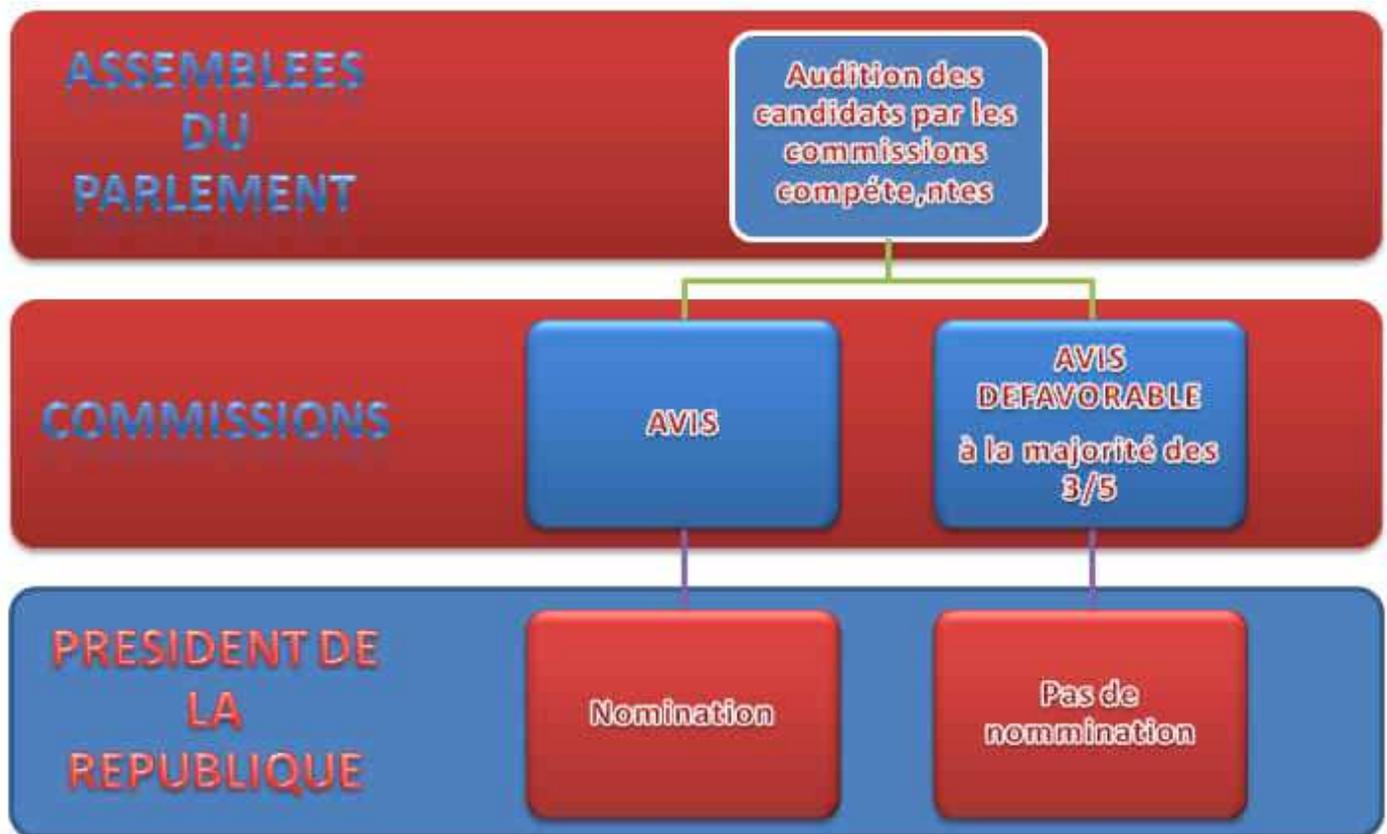
- La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008: le droit de message
 - Article 8 de la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008
 - L'article 18 de la Constitution est ainsi modifié :
 - 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
 - « Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote. » ;

- 2° Dans le dernier alinéa, les mots : « le Parlement est réuni » sont remplacés par les mots : « les assemblées parlementaires sont réunies ».

B. Les pouvoirs nouveaux :

1. Les pouvoirs sur le CC (Art. 54, 56, 61.2)

- Le pouvoir de nomination (3 membres et le président)
- Le pouvoir de saisine (contrôle de constitutionnalité des lois et des engagements internationaux)
 - La procédure prévue à l'article 13 de la Constitution s'applique à la nomination des membres du Conseil constitutionnel



2. Les pouvoirs de crise (Art. 16)

- L'idée qui est à la base de l'article 16 est la suivante : à période de crise, pouvoirs de crise. En d'autres termes le Président de la République doit pour sauver le régime pouvoir exercer une véritable dictature légale.
- L'article 16 a un équivalent étranger avec l'article 48 de la Constitution de Weimar et trouve son origine dans les événements de 1940 qui ont marqué le Général de Gaulle. Bien sûr, il pense aussi que la question algérienne pourrait déboucher sur une crise ce en quoi il ne se trompe pas car la seule utilisation à ce jour de cette disposition se fera en 1961 lors du putsch des généraux du 21 avril.

a) *Les conditions de recours :*

- Conditions de fond
 - une menace grave et immédiate sur
 - les institutions de la République ou
 - l'indépendance de la Nation ou
 - l'intégrité du territoire ou
 - l'exécution des engagements internationaux
 - l'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels

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

b) Les pouvoirs de l'article 16 :

- Ces pouvoirs sont relativement étendus ce qui pose la question du contrôle exercé sur eux.
- *L'étendue des pouvoirs*
 - le domaine
 - L'article 16 précise que le Président de la République peut prendre "**les mesures exigées par ces circonstances**"
 - Il dispose donc des pouvoirs de l'exécutif et des pouvoirs du Parlement
 - Les actes juridiques qui expriment ces pouvoirs sont des "décisions"
 - les limites
 - limites quant à la finalité des pouvoirs : les mesures prises "**doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels ... les moyens d'accomplir leurs missions**"
 - limites quant à l'objet des pouvoirs
 - Le Président de la République ne peut dissoudre l'Assemblée nationale. C'est ce qu'énonce explicitement l'article 16 lui-même dans son dernier alinéa.
 - Le Président de la République ne peut réviser la Constitution. C'est ce qui ressort de l'expression "**pouvoirs publics constitutionnels**"
 - limites quant à leur durée
 - Pas de limites précises mais le texte dit que les mesures doivent être prises "**dans les meilleurs délais**"
 - Quelques dates relatives à l'unique mise en œuvre de l'article 16 montrent que cette limite est des plus extensibles.
- *Le contrôle des pouvoirs*
 - Le contrôle du Parlement
 - Rien de précis n'est prévu par la Constitution si ce n'est que "**Le Parlement se réunit de plein droit**". Quant à la pratique elle est diverse:
 - le Président de la République dans une lettre au Premier ministre dénie à l'Assemblée nationale le droit de discuter des problèmes étrangers à ce qui a provoqué le recours à l'article 16
 - le président de l'Assemblée nationale distingue deux périodes:
 - pendant la "réunion de plein droit": pas de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement car il n'y a pas de dissolution possible
 - pendant la session ordinaire: le Parlement recouvre ses attributions à condition qu'elles n'interfèrent pas avec celles du Président de la République
 - le contrôle du Conseil Constitutionnel
 - Il donne des avis:
 - sur la décision de recourir à l'article 16
 - -cet avis est consultatif
 - . cet avis est publié et motivé
 - sur chaque décision prise dans le cadre de l'article 16
 - . cet avis est consultatif
 - . cet avis n'est pas publié
 - Depuis la révision du 23 juillet 2008, après 30 jours d'exercice des pouvoirs de l'article 16, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du

Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs. Celui-ci doit, dans les délais les plus brefs se prononcer par un avis public.

- De plus après 60 jours, le Conseil constitutionnel peut se saisir lui-même.
- Le contrôle du Conseil d'Etat
 - Dans l'arrêt Rubin de Servens (2 mars 1962) le Conseil d'Etat précise les conditions dans lesquelles il peut exercer son contrôle juridictionnel :
 - la décision de recourir à l'article 16 échappe au contrôle du haut Conseil car c'est un "acte de Gouvernement"
 - les décisions de mise en **œuvre de l'article 16**:
 - .celles qui en période normale relève du domaine de la loi ne peuvent être contrôlées
 - .celles qui en période normale relève de l'exécutif peuvent être contrôlées et donc éventuellement annulées

3. Le pouvoir d'engager la force nucléaire

- *Source directe* : le décret du 12 juin 1996
- *Source indirecte* : l'article 15 de la Constitution
- Le Président de la République est le chef des armées. Mais le Premier ministre est responsable de la défense nationale (art 21), et le Gouvernement dispose de la force armée.



II. Les pouvoirs partagés :

A. Les instruments de partage

1. Le contreseing (art 19)

- Signification :
 - l'authentification des actes : c'est la signification initiale
 - l'endossement de la responsabilité : c'est la signification liée au régime parlementaire. Le Président étant irresponsable ne peut agir et donc édicter des actes que si un ministre endosse la responsabilité de celui-ci
- Aménagement (Art. 19)
 - l'article 19 rappelle le principe selon lequel les actes présidentiels doivent être contresignés.
 - mais l'article 19 précise que certains actes sont dispensés du contreseing (art 8.1 11,12,16,18,54,56 et 61)

2. La proposition préalable

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

3. L'article 5

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

B. Le domaine du partage

1. Les relations avec le gouvernement

- La nomination des ministres. (art 8).
- La fin des fonctions du Premier ministre et des ministres (art 8.1)
- Le pouvoir réglementaire (art 13)
- Le pouvoir de nomination aux emplois publics (art 13)
- Article 5 de la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008
 - L'article 13 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :
 - « Une loi organique détermine les emplois ou fonctions, autres que ceux mentionnés au troisième alinéa, pour lesquels, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation , le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions. La loi détermine les commissions permanentes compétentes selon les emplois ou fonctions concernés. »

2. Les relations avec le Parlement

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

- Deux nouvelles délibérations ont été demandées par F. Mitterrand.
 - En 1983 sur la loi prévoyant l'organisation d'une exposition universelle à Paris.
 - En 1985 sur la loi relative à la Nouvelle-Calédonie
- Une nouvelle délibération a été demandée par Jacques Chirac le 5 avril 2003, après l'annulation par le Conseil constitutionnel de l'article 4 de la loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen. (Décision n° 2003-468 DC - 3 avril 2003)

b) La convocation du Parlement en session extraordinaire (Art. 29 & 30)

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

c) L'initiative de la révision de la constitution (Art. 89)

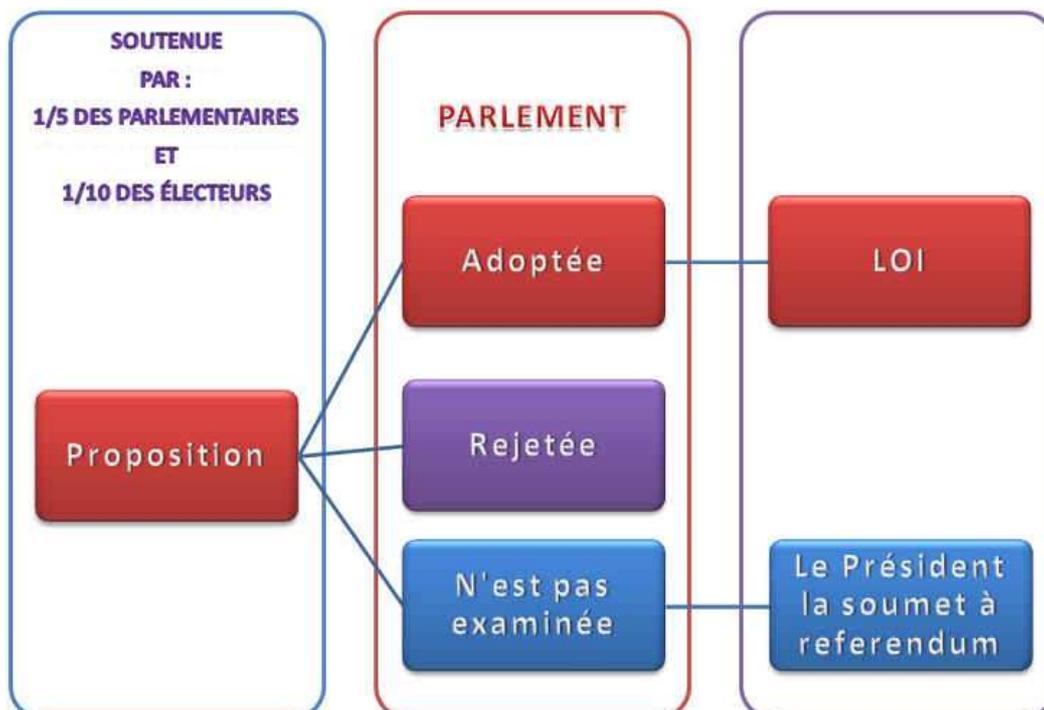
- Toutes les révisions intervenues sur la base de l'article 89 ont fait l'objet d'une initiative présidentielle.

d) La réunion du Congrès (Art.89) :

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

3. Les relations avec la Nation

- *Les actes diplomatiques* (art 14 et 52) et la ratification de certains traités (art 53)
 - (contreseing et proposition préalable sous la forme d'une loi autorisant la ratification du traité)
 - Art 53 « Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'Etat, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. »
- *Le référendum* (art 11)
 - La Constitution de 1958 prévoit dans son article 3 que « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* ». Ce recours au référendum qui certes n'est pas nouveau dans notre histoire constitutionnelle, n'a jamais été aussi important dans nos institutions. Le référendum permet au peuple de se prononcer sur un texte. Selon la nature de ce texte, le référendum sera législatif, administratif ou constituant.
 - L'article 89 instaure le référendum constituant dont la seule utilisation est relativement récente. Le 24 septembre 2000, le peuple français adoptait définitivement la révision constitutionnelle qui instaurait le quinquennat présidentiel.
 - Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, l'article 72-1 a prévu la possibilité d'organiser dans toutes les collectivités territoriales des référendums administratifs : les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, ainsi, à son initiative, être soumis, à la décision des électeurs de cette collectivité.
 - Enfin, deux référendums législatifs sont prévus par la Constitution. Le nouvel article 88-5 met en place un référendum obligatoire relatif aux projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne. Toutefois, cet article n'est pas applicable aux adhésions de la Turquie, de la Roumanie et de la Bulgarie.
 - L'article 11 quant à lui instaure le référendum législatif facultatif. C'est ce référendum qui a été utilisé le 29 mai 2005 en vue de la ratification du Traité constitutionnel. Ce référendum s'insère dans un cadre juridique précis, mais son utilisation révèle une pratique contrastée.



Référendum d'initiative minoritaire suite à réforme de 2008

a) La technique référendaire :

- Procédure :
 - Proposition
 - Le gouvernement pendant la durée des sessions du Parlement
 - Ou Les deux assemblées conjointement
 - Décision
 - Le président discrétionnairement
 - Consultation
 - Ce Conseil constitutionnel est consulté sur l'organisation du référendum
 - Mais il s'est déclaré incompétent pour examiner la constitutionnalité de la loi référendaire (62-20 DC du 6 novembre 1962 et 92-313 DC du 23 septembre 1992 Maastricht).
 - Par contre, le Conseil constitutionnel s'est reconnu compétent en matière de contentieux des actes préparatoires au référendum et détachables de celui-ci. (Décret décidant d'organiser le référendum, Décret pris en vue d'organiser la campagne électorale etc..) Décision du 25 juillet 2000 « HAUCHEMAILLE I », décisions du 23 août 2000 « HAUCHEMAILLE II », « LARROUTUROU » décisions du 6 septembre 2000, « HAUCHEMAILLE III », « PASQUA »
- Domaine :
 - Etroitesse initiale :
 - Tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics
 - Tout projet de loi comportant approbation d'un accord de Communauté
 - Tout projet de loi tendant à autoriser la ratification d'un traité qui sans être contraire à la Constitution aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions
 - Elargissement récent :
 - les tentatives infructueuses
 - projet de loi constitutionnelle du 20 juillet 1984: il élargissait le domaine du référendum aux projets de loi "concernant les garanties fondamentales des libertés publiques"
 - projet de loi constitutionnelle du 10 mars 1993 : il reprenait les dispositions du précédent
 - = l'aboutissement de 1995
 - la loi constitutionnelle du 4 août 1995 élargit le domaine du référendum aux projets de loi "portant sur des réformes relatives à la politique économique ou sociale ainsi qu'aux services publics qui y concourent"

b) La pratique référendaire :

LES 8 REFERENDUMS DE L'ARTICLE 11

8 janvier 1961	DE GAULLE	Autodétermination en Algérie	OUI 75,2 %
8 avril 1962	DE GAULLE	Approbation des accords d'Evian	OUI 90,7 %
20 octobre 1962	DE GAULLE	Élection du Président au SUD	OUI 62,2 %
27 avril 1969	DE GAULLE	Réforme régionale et du Sénat	NON 53,1 %
23 avril 1972	POMPIDOU	Élargissement de la CEE	OUI 67,7 %
6 novembre 1988	MITTERRAND	Avenir de la Nouvelle-Calédonie	OUI 79,9 %
20 septembre 1992	MITTERRAND	Ratification du traité de Maastricht	OUI 51 %
29 mai 2005	CHIRAC	Ratification du traité constitutionnel	NON 54,6%

- Le détournement de la procédure : la pratique gaulienne :
 - la dérive plébiscitaire
 - On peut dire comme le fait Jacques CADART que le plébiscite **«c'est un référendum d'initiative non populaire détourné de son but, organisé par un homme pour conserver ou amplifier le pouvoir qu'il détient »** Cette définition s'applique tout à fait aux référendums qui ont été initiés par le général De Gaulle. Dans tous les cas en effet, le référendum a permis au chef de l'Etat d'élargir ses prérogatives ou alors de faire soutenir sa politique, en bref de renforcer sa position au sein des institutions.
 - *la question de confiance ou le soutien sollicité*
 - Dans les quatre référendums qu'il a organisés, le général De Gaulle a toujours menacé de démissionner en cas de rejet du texte proposé.
 - Le procédé est donc particulier. Comme le remarque Gérard CONAC, **«le général DE GAULLE en même temps qu'il soumet au peuple une réforme, se soumet lui-même à son verdict »** On peut y voir une question de confiance semblable à celle que pose un chef de gouvernement pour faire passer un texte considéré comme fondamental. Simplement, comme c'est le Président de la République qui intervient ce n'est pas devant le Parlement, mais devant le peuple directement que la responsabilité est engagée.
 - *l'accroissement des pouvoirs : les ordonnances référendaires*
 - Par les deux premiers référendums de la V^e, celui du 8 janvier 1961 et celui du 8 avril 1962, le Président de la République était habilité à prendre par ordonnance ou par décret un certain nombre de mesures relevant normalement de la loi.
 - La transformation du référendum législatif en référendum constituant
 - Il s'agit là d'une situation relativement connue. On sait que par deux fois le général De Gaulle a utilisé le référendum de l'article 11 pour réviser la Constitution.
 - *Deux cas différents :*
 - .le succès de 1962
 - Le 20 octobre 1962, l'opération réussira et se traduira par l'instauration d'un nouveau mode d'élection du Président de la République : le suffrage universel direct.
 - .l'échec de 1969
 - Quant au deuxième référendum, celui de 1969, son objectif principal était bien de mettre en place la réforme régionale, mais il devait aussi supprimer le Sénat pour le remplacer par une chambre largement inspirée de celle décrite en 1946 dans le fameux discours de Bayeux, c'est à dire une chambre représentant également les intérêts économiques et sociaux. Ce faisant DE GAULLE espérait bien se débarrasser du seul organe qui faisait contrepoids à son pouvoir.
 - Le peuple français rejettera le projet de loi. Et comme le général De Gaulle avait annoncé qu'il démissionnerait en cas d'échec, il abandonna le pouvoir.
 - *Une même justification*
 - Dans les deux cas en effet, l'article 11 a été détourné de sa finalité. Plus précisément, en utilisant la procédure de l'article 11 pour réviser la Constitution, DE GAULLE passait par-dessus le refus du Parlement qui dans le cadre de l'article 89 l'aurait empêché de soumettre son projet à l'approbation du peuple. Ainsi le Président de la République palliait l'un des défauts importants de l'article 89 : l'impossibilité de faire trancher par le peuple un différent entre l'exécutif et le Parlement. On sait comment quelques années plus tard, sans succès, le Comité VEDEL tenta de proposer une autre solution.
- le quasi abandon de la procédure: de Pompidou à Mitterrand
 - les faits
 - Entre le référendum de Georges POMPIDOU sur l'Europe et le suivant, celui de François MITTERRAND sur la Nouvelle-Calédonie seize années s'écouleront. C'est à dire plus qu'entre le

début de la V^e et précisément le référendum de Georges POMPIDOU ! Dans une telle période, deux présidents accomplissant totalement leur septennat se succéderont.

- l'explication
 - Une telle «relégation» traduit bien sûr le trouble engendré par la pratique plébiscitaire du référendum. Mais elle s'explique aussi par la prise de conscience après l'échec du général DE GAULLE et le demi-échec ou demi-succès de Georges POMPIDOU, de la difficulté d'utiliser ainsi le référendum.
- le retour à une pratique plus conforme sous F. Mitterrand
 - la situation
 - Le premier référendum de François MITTERRAND a été qualifié de «gouvernemental» par plusieurs auteurs dont Jean GICQUEL, pour souligner le fait que l'initiative du référendum était bien, pour la première fois, d'origine gouvernementale et non présidentielle. Ainsi, avec ce référendum on a un exemple de ce qu'il aurait toujours dû être.
 - les causes
 - Bien sûr en 1988, après la réélection de François MITTERRAND mais aussi après son demi-échec aux élections législatives, le Gouvernement était aux avant-postes. On entrerait dans ce que d'aucuns appelleraient la présidence relative. Dans ce nouveau contexte, il n'était pas étonnant de voir le Premier ministre prendre des initiatives, notamment celle d'un référendum puisqu'il avait «hérité» du dossier calédonien.
 - Si politiquement le règlement de ce dossier impliquait un geste important s'appuyant sur la volonté de la Nation, il nécessitait aussi, techniquement, le recours à une loi échappant au contrôle du Conseil Constitutionnel en raison de la délimitation du corps électoral opérée dans le texte qui n'était pas constitutionnelle.
- Une pratique conforme confirmée par J. CHIRAC
 - Cette pratique a été confirmée par le référendum du 29 mai 2005, relatif à la ratification du traité constitutionnel, puisque malgré la victoire du non le Président de la République n'a pas démissionné. Il avait d'ailleurs toujours dit avant la consultation qu'il ne le ferait pas.
 - Pourtant, bon nombre d'électeurs ont voté "non" en pensant manifester leur opposition au Président de la République et espérant même qu'il démissionnerait. Paradoxalement une partie de l'électorat de gauche qui à l'époque du Général De Gaulle dénonçait la dérive plébiscitaire du référendum, reproche aujourd'hui au Président de la République de ne pas transformer le référendum en plébiscite !

C. L'application du partage

1. Le faux partage en cas de partage des majorités

a) *Explication*

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

b) *Conséquences*

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

2. Le vrai partage en période de cohabitation

a) *Explication*

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

b) Conséquences

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

LES POUVOIRS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

POUVOIRS PROPRES

- nomination du Premier ministre(8.1)
- dissolution (12)
- pouvoirs de crise (16)
- message(18)
- nomination de 3 m. du Conseil constitutionnel (56)
- saisine du Conseil Constitutionnel (54 et 61.2)

POUVOIRS PARTAGES

*** Par le contreseing:**

- pouvoir réglementaire(13)
- pouvoir de nomination (13)
- convocation du Congrès (89)

*** Par contreseing**

et proposition préalable

- nomination des ministres (8.2)
- promulgation des lois (10)
- convocation du Parlement en session extraordinaire (30)
- initiative de la révision(89)

*** Par proposition préalable:**

- référendum (11)
 - fin des fonctions du Premier ministre et des ministres
- Quand le soutien populaire manque (cohabitation) le partage est réel ce qui signifie que le Président dispose d'une faculté d'empêcher.

Quand il y a concordance des majorités le partage est faussé le Président accapare ces pouvoirs

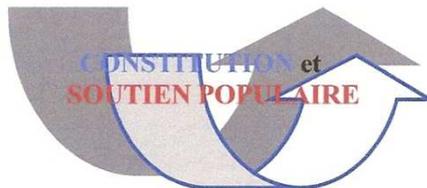
POUVOIRS « ASPIRES »

Quand il y a concordance des majorités :

Le Président de la République exerce l'fonction gouvernementale « Il détermine la politique de la nation » à la place du Gouvernement

Quand il y a cohabitation :

Le Président use seulement de sa « capacité de nuire » : (déclarations hostiles au Gouvernement) ou de manière plus positive, il essaye de diriger l'opposition c'est la fonction tribunitienne



Chapitre 2 : Le gouvernement :

Section 1 : L'organisation du gouvernement

I. La composition du gouvernement

A. Le chef du gouvernement : le PM

1. Nomination (Art. 8.1)

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

2. Fin des fonctions (Art. 8.1)

- Démission obligatoire en vertu de la Constitution
 - art 50 : après le vote d'une motion de censure ou le refus de la confiance
- Démission obligatoire en vertu de la tradition républicaine
 - au lendemain de l'élection présidentielle
 - au lendemain des élections législatives
- Responsabilité politique devant le Président de la République en période de concordance des majorités

B. Les membres du gouvernement : les ministres

1. Les différentes catégories de ministres

- Les ministres d'Etat
 - C'est un titre honorifique qui permet de distinguer pour des raisons personnelles ou politiques un ou plusieurs ministres.
 - Ainsi dans le Gouvernement Chirac de 1986 Edouard Balladur était-il Ministre d'Etat : c'est l'ami de 30 ans qui était distingué.
 - Dans le Gouvernement Mauroy II en 1981 il y avait cinq ministres d'Etat qui représentaient une tendance politique participant au Gouvernement :
 - Gaston Defferre pour les socialistes modérés,
 - Michel Rocard pour la « nouvelle gauche »,
 - Jean-Pierre Chevènement pour l'aile gauche du PS,
 - Charles Fiterman pour le PC
 - Michel Jobert pour tous ceux qui n'étaient pas à gauche.
 - Dans le Gouvernement Raffarin, Nicolas Sarkozy a été Ministre d'Etat, de même que dans le Gouvernement Villepin
 - Dans le Gouvernement Fillon, le ministre de l'environnement (A. JUPPE puis J.-L. BORLOO)
- Les ministres à portefeuille
 - Il s'agit de la catégorie de base. Ils sont à la tête d'un département ministériel c'est à dire de services centraux et déconcentrés.
 - Leur nombre n'est pas fixé par la Constitution ni par aucun autre texte, pas plus que leur dénomination qui par conséquent varie d'un Gouvernement à l'autre.
- Les ministres délégués
 - Origine
 - Ils sont apparus sous la V^e, les premiers, auprès du Premier ministre qu'ils déchargeaient de ses tâches de gestion.
 - Sous le Gouvernement Mauroy la technique sera élargie aux autres ministres

- Statut
 - Ils agissent par délégation d'un ministre d'où leur nom.
 - Ils reçoivent donc des instructions de « leur ministre » qu'ils déchargent d'une partie plus ou moins importante de sa tâche.
 - Ils ont autorité sur les services qui leurs sont confiés
 - Ils contresignent les décrets qui les concernent
 - Ils assistent au Conseil des ministres
- Les secrétaires d'État
 - Origine
 - L'institution remonte à la III^e République où on les désignait par le titre de sous-secrétaire d'État.
 - Son but est double : former les futurs ministres et aider les actuels ministres.
 - Statut
 - Ils reçoivent des instructions du ministre.
 - Mais n'ont pas autorité sur leurs services dont ils ont seulement la disposition.
 - Ils ne peuvent contresigner seuls les décrets qui concernent leurs compétences
 - Ils n'assistent pas aux délibérations du Conseil des ministres
 - Catégories
 - Sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing étaient apparus des secrétaires d'État autonomes, c'est à dire rattachés à aucun ministre.

2. Début et fin des fonctions

- Entrée en fonction
 - Nomination (art 8.2)
 - Le Président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre, le décret est contresigné.
 - Choix
 - En période de concordance des majorités
 - Le Premier ministre choisit son équipe, mais le Président de la République impose un certain nombre de personnes en période de concordance des majorités. Ainsi Giscard d'Estaing imposera-t-il Jean-Jacques Servan-Schreiber à Jacques Chirac.
 - En période de cohabitation
 - Le Président ne peut que récuser un ministre proposé par le Premier ministre. C'est ce que fit François Mitterrand en 1986 qui refusa de nommer François Léotard à la Défense et Jean Lecanuet aux Affaires étrangères. Finalement l'accord se fera sur "des techniciens" Jean-Bernard Raimond au quai d'Orsay et André Giraud aux armées
- Fin des fonctions (Art 8.2)
 - Toujours sur proposition du Premier ministre et par décision du Président de la République.
 - Fin individuelle à l'initiative de l'intéressé:
 - Pour convenances personnelles : Louis Le Pensec, Ministre de l'Agriculture a préféré assurer son mandat de sénateur en novembre 1998.
 - Pour désaccord politique : Jean-Pierre Chevènement en 1991, 2000 Alain Madelin en 1995
 - Fin individuelle à l'initiative du Président de la République ou du Premier ministre
 - Pour désaccord politique
 - Léon Schwarzenberg en 1988 (10 jours en fonction), Jean-Jacques Servan-Schreiber en 1974, Jean-Pierre Cot en 1982
 - Pour des raisons "judiciaires"
 - "Doctrine Balladur": tout Ministre mis en examen doit démissionner : ce sera le cas d'Alain Carignon, de Gérard Longuet et d'André Roussin. Ces deux derniers seront relaxés

C. Les formations du gouvernement

1. Le conseil des ministres

- Organisation
 - Il est présidé par le Président de la République (art 9 C).
 - Le Premier ministre, les ministres et ministres délégués, en sont les membres permanents. L
 - Les secrétaires d'État peuvent y être conviés lorsque sont traités des questions relevant de leurs compétences. Le secrétaire général du Gouvernement et le secrétaire général de la Présidence de la République assistent au Conseil.
 - L'ordre du jour est proposé par le Premier ministre et arrêté par le Président de la République
- Fonction
 - Il est le lieu de la solidarité ministérielle. Les décisions les plus importantes y sont prises :
 - proclamation de l'état de siège (art.36)
 - nomination des hauts fonctionnaires
 - mise en jeu de la responsabilité gouvernementale
 - ordonnances et décrets
 - projets de loi..

2. Le conseil de Cabinet

- Réunion des ministres sous la présidence du Premier ministre.
- Se réunit uniquement en période de cohabitation sous la dénomination actuelle de « séminaire »

3. Les conseils et comités interministériels

- Les Conseils restreints
 - Ils rassemblent le Premier ministre, les ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Président de la République.
- Les comités interministériels
 - Ils réunissent ministres et secrétaires d'État sous la présidence du Premier ministre. Un ministre peut toutefois présider la réunion d'un comité interministériel par délégation du Premier ministre.
- Les réunions interministérielles
 - Ces réunions ne rassemblent que des collaborateurs des ministres. Elles se tiennent sous la présidence d'un membre du cabinet du Premier ministre et du secrétaire général du Gouvernement ou du directeur au secrétariat général du Gouvernement. Les ministres concernés sont représentés par un membre de leur cabinet ou un directeur.

II. Le statut du gouvernement

A. Les incompatibilités (Art. 23)

1. Incompatibilité avec mandat parlementaire

a) *Domaine*

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

b) Signification : méfiance envers le régime parlementaire

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

c) Prolongement : le choix des ministres parmi les non-parlementaires

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

2. Incompatibilité avec d'autres fonctions

- Les fonctions de représentation professionnelle à caractère national
 - Les conditions
 - le caractère national des responsabilités
 - le caractère syndical des responsabilités
 - Les précédents
 - En 1986 François Guillaume qui était secrétaire général de la FNSEA a été nommé ministre de l'agriculture.
 - Il a du choisir. Bien sûr il a décidé de rester ministre.
- Les emplois publics et toute activité professionnelle
 - Domaine :
 - activités publiques
 - activités privées
 - Raisons
 - les interférences possibles
 - la disponibilité

B. La responsabilité pénale (Art. 68-1)

« Art 68-1 « Les membres du gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. Ils sont jugés par la Cour de justice de la République. La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi. » »

1. L'organe du jugement : la cour de justice de la République

- Création
 - Elle a été créée par la loi constitutionnelle du 19 juillet 1993
 - Et mise en place par l'ordonnance du 23 novembre 1993
- Composition
 - 12 parlementaires 6 députés et 6 sénateurs élus par leur assemblée après chaque renouvellement (5 ans à l'Assemblée nationale, 3 ans au Sénat)
 - 3 magistrats professionnels : membres de la Cour de Cassation dont un assure la présidence de la Cour.

2. La procédure

a) *Saisine*

- *La saisine indirecte :
 - toute personne qui se prétend lésée peut saisir une commission des requêtes composée de:
 - 3 magistrats de la Cour de Cassation
 - 2 conseillers d'État
 - 2 conseillers maîtres à la Cour des comptes
 - le dossier est :
 - soit classé
 - soit transmis au Procureur général de la Cour de Cassation aux fins de saisine de la Cour
- La saisine directe:
 - Si personne ne saisit la commission le Procureur peut saisir directement la Cour

b) *Instruction*

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

c) *Jugement*

- La Cour est liée par le principe de la détermination légale des infractions et des peines.
- Elle s'est prononcée en février 1999 dans l'affaire du sang contaminé ou trois ministres étaient poursuivis.
 - Madame Georgina Dufoix et Monsieur Laurent Fabius étaient acquittés, quant à Monsieur Hervé il était déclaré coupable mais exonéré de peine.
 - En mai 2000 elle a relaxé Madame Ségolène Royal qui était poursuivie pour diffamation.
 - Le 7 juillet 2004, elle a condamné Michel Gilibert, ancien Secrétaire d'Etat aux personnes handicapées dans le gouvernement Bérégovoy, à trois ans de prison avec sursis, 20 000 euros d'amende, cinq ans d'inéligibilité et d'interdiction de droit de vote pour escroquerie
- Actuellement elle est saisie de trois dossiers concernant
 - Charles PASQUA. Dans le premier, l'ancien ministre est soupçonné d'avoir abusé de sa position pour accorder, en 1994, l'exploitation du casino d'Annemasse (Haute-Savoie) à des proches. Les bénéfices auraient servi au financement de sa campagne aux élections européennes de 1999.
 - Dans les deux autres dossiers, il est mis en cause dans des versements de commissions occultes liées aux entreprises GEC-Alstom et Sofremi. Mais la première affaire attend depuis plusieurs mois le renvoi du parquet général.

Section 2 : Les attributions du gouvernement

I. Les attributions du gouvernement, organe collégial (Art. 20)

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

— Article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958

A. Objet

1. La détermination de la politique de la Nation

- Il s'agit de ce que l'on appelle la fonction gouvernementale
 - L'étendue du domaine
 - la politique intérieure (économique et sociale)
 - la politique extérieure (diplomatie et défense)
 - L'importance du domaine
 - C'est la Nation qui est en jeu ici et non pas l'Etat
 - Ce sont les options politiques qui sont en cause et non pas les institutions

2. La conduite de la politique de la Nation

- Il s'agit de ce que l'on appelle la fonction exécutive au sens strict
- La conduite d'une politique se traduit toujours par des mesures qui sont mises en œuvre par l'administration, par l'armée ou par la Loi. Seuls les deux premiers moyens sont prévus par l'article 20. Le dernier l'est par divers autres articles.
- 1° Les moyens prévus par l'article 20
 - « Il dispose de l'administration et de l'armée »
 - L'administration
 - L'administration au sens matériel : les services, c'est à dire
 - les moyens humains que sont les fonctionnaires
 - les moyens matériels constitués par des installations, des bâtiments etc.
 - L'administration au sens fonctionnel : l'édiction de règles, le pouvoir réglementaire
 - le pouvoir réglementaire autonome (art 37)
 - le pouvoir réglementaire d'application des lois (art 21)
 - L'armée
 - Elle permet de mettre en œuvre la politique de défense et dans certaines circonstances le maintien de l'ordre public.
- 2° Les moyens prévus par d'autres articles : la législation
 - = De manière ordinaire
 - Le Gouvernement intervient dans la procédure législative à tous les stades que se soit
 - la maîtrise de l'ordre du jour (art 48)
 - les irrecevabilités (art 40 et 41)
 - le droit d'amendement (art 44)
 - le dernier mot à l'Assemblée nationale (art 45.4)
 - l'adoption sans vote (art 49.3)
 - Indirectement : par le chef du Gouvernement, le Premier ministre :
 - le droit d'initiative reconnu également au premier ministre (art 39)
 - la convocation de la CMP (art 45)
 - le recours à l'article 49.3
 - = De manière exceptionnelle : le recours aux ordonnances
 - Les ordonnances résultent d'une délégation : l'article 38

- « Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. »
- Les ordonnances résultat d'une sanction :
 - Les ordonnances "budgétaires" de l'article 47 : « Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique. Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours »
 - ☒ Les ordonnances "sociales" de l'article 47-1 : « Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions

B. Limites

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

1. Limites par rapport à l'Assemblée

a) *Les textes*

- Art 20 : « Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50. »
- Si le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation c'est dans la mesure où le Parlement est d'accord. Celui-ci pouvant manifester son adhésion ou sa défiance par le biais des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique que décrit l'article 49 et dont les conséquences sont tirées par l'article 50.

b) *La pratique*

- La pratique montre que la responsabilité devant le Parlement n'est plus mise en **œuvre ou plus exactement qu'elle n'aboutit plus** à un renversement du Gouvernement. En effet seul le Gouvernement de Georges Pompidou est tombé à la suite du vote d'une motion de censure le 4 octobre 1962.
- Cette première limite bien que prévue par le texte n'est donc pas très efficace. Il n'en va pas de même de l'autre limite

2. Limites par rapport au Président

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

a) *Les faits*

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

b) *L'explication*

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

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

II. Les attributions du PM

A. Le PM, chef du gouvernement

1. Prérogatives à l'égard du président de la République

- 1° les propositions
 - En cas de nomination des ministres (art 8 al 2)
 - En cas de révision de la Constitution (art 89)
 - Pour la convocation des sessions extraordinaires du Parlement (art 29)
- 2° les avis
 - En vue de l'utilisation de l'article 16
 - Avant la dissolution de l'Assemblée Nationale (art 12)
- 3° l'information en général
 - Toute l'information nécessaire au gouvernement des hommes et des choses passe par le Premier ministre
 - qui les transmet au Président de la République. Il s'agit là d'un pouvoir extrêmement important.

2. Prérogatives à l'égard du gouvernement

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

a) *Direction par coordination*

- Elle se passe par des :
- Directives, programmes
 - "Circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement" du 25 mai 1988 adressée par Michel Rocard aux ministres
 - "Circulaire relative à l'organisation du travail gouvernemental » du 6 juin 1997 envoyée par Lionel Jospin à ses ministres
- Organismes et services divers
 - Voir une étude du Sénat sur ces organismes : <http://www.senat.fr/rap/r06-244/r06-244.html>
 - Voir la liste des différents organismes sur le site du Premier ministre :
 - http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/premier_ministre/les_services_premier_ministre_195/
- Coordination générale
 - Secrétariat général du gouvernement (sgg)
 - Secrétariat général des affaires européennes qui remplace le Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (sgcic)
 - Secrétariat général de la défense nationale (sgdn)
 - Service d'information du gouvernement (sig)
- Coordination sectorielle
 - Délégation interministérielle à la sécurité routière
 - Secrétariat général du comité interministériel de la sécurité nucléaire
 - Commissaire du gouvernement auprès de la commission nationale de l'informatique et des libertés (cnil)
 - Commission supérieure de codification
 - Secrétariat général de la mer

- Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (mtic)
- Commission pour les simplifications administratives (cosa)

b) *Direction par arbitrage*

- L'arbitrage formel
 - les lettres de cadrage
 - les lettres-plafonds
- L'arbitrage organique
 - De nombreuses décisions sont prises au sein du Conseil des ministres ou des conseils interministériels, elles sont préparées par le Cabinet.

B. Le PM, Chef de l'administration (Art. 21)

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

1. Le pouvoir réglementaire

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

a) *Son étendue*

- Règlement d'application
- Règlement autonome

b) *Réserve de l'article 13 : la délibération en Conseil des Ministres*

- Signification : elle peut faire partager le pouvoir réglementaire du Premier ministre par le Président de la République
- Efficacité : assez faible car le passage en Conseil des Ministres n'est obligatoire que dans peu de cas.
- Il n'y a pas de véritable liste écrite, par contre une liste jurisprudentielle est apparue récemment.
- Pas de vraie liste écrite :
 - Rien dans la Constitution
 - Quelques lois organiques
 - L'Ordonnance portant loi organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959 prévoit dans son article 11 que des décrets d'avances sont pris en Conseil des ministres lorsqu'il y a urgence et nécessité impérieuse d'intérêt national.
 - Quelques lois ordinaires précisent que telle ou telle mesure d'application sera prise par décret délibéré en Conseil des Ministres
- Mais une liste jurisprudentielle
 - Un arrêt récent du Conseil d'État (CE 10 mai 1992 MEYET) a fait évoluer quelque peu la situation puisqu'il prévoit qu'un décret signé par le Président de la République ne peut être modifié que par un décret signé par le Président de la République.

2. Le pouvoir de nomination

a) *Son étendue*

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

b) La réserve de l'article 13

- Dans ce cas, cette réserve est beaucoup plus efficace car il existe deux «listes » d'emplois pourvus en Conseil des Ministres
 - La « liste » de l'article 13 de la Constitution
- "Les conseillers d'Etat, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et
- envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des Comptes, les préfets, les
- représentants du Gouvernement dans les territoires d'Outre-mer, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en Conseil des Ministres"
- La « liste » de l'Ordonnance du 28-11-1958 complétée par décret
- "Article 1er. - Outre les emplois visés à l'article 13 (§ 3) de la Constitution, il est pourvu en Conseil des Ministres: Aux emplois de procureur général près la Cour de cassation, de procureur général près la Cour des comptes, de procureur général près la Cour d'appel de Paris; Aux emplois de direction dans les établissements publics, les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en Conseil des Ministres; Aux emplois pour lesquels cette procédure est actuellement prévue par une disposition législative ou réglementaire particulière."
- Les nominations par décret simple du Président de la République (art 2 de l'Ordonnance)
- "Article 2. - Sont nommés par décret du Président de la République: Les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes Les magistrats de l'ordre judiciaire; Les professeurs de l'enseignement supérieur, les officiers des armées de terre, de mer et de l'air. Sont en outre nommés par décret du Président de la République, à leur entrée dans leurs corps respectifs, les membres. des corps dont le recrutement est normalement assuré par l'École Nationale d'Administration, les membres du corps préfectoral, les ingénieurs des corps techniques dont le recrutement est en partie assuré conformément au tableau de classement de sortie de l'École polytechnique."

Proposition présidentielle

Avis public de la commission permanente
compétente de l'Assemblée Nationale

Avis public de la commission permanente
compétente du Sénat

Nomination sauf "veto" des commissions
à la majorité des 3/5

c) Il est responsable de la défense nationale

C. Le PM, chef de la majorité

1. La maîtrise politique du gouvernement

- L'objectif
 - Il s'agit d'assurer la direction de la majorité, mais cette direction n'est pas nécessairement acquise
- Les instruments
 - L'engagement de la responsabilité du Gouvernement art (49.1)
 - Mais le Premier ministre ne dispose pas du droit de dissolution

2. La maîtrise technique du Parlement : l'encadrement de la procédure législative

- L'encadrement de l'initiative
 - Par le droit d'initiative, reconnu également au Premier ministre (art 39)
- 2° L'encadrement de l'adoption
 - Par la convocation de la CMP (art 45)
 - Par le recours à l'article 49.3
 - Par la demande de convocation du Parlement en session extraordinaire (art 29)

Titre 2 :

L'encadrement du législatif :

Chapitre 1 : Les membres du Parlement :

Section 1 : L'élection :

I. L'élection des députés

A. Le système électoral

- Les 577 députés sont élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours L'Assemblée nationale se renouvelle intégralement, tous les cinq ans. (A la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 le nombre de députés a été limité à 577 art 24 C)
- Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection. Les élections législatives doivent avoir lieu dans les soixante jours qui précèdent cette date.
- En cas de dissolution, les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après celle-ci.
- Des élections partielles se déroulent en cas de vacance d'un siège dans un délai de 3 mois. Toutefois, de telles élections ne peuvent se dérouler durant la dernière année de la législature.

1. Le suffrage universel direct

a) *Les titulaires du droit de vote (art 3)*

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

b) *L'exercice du droit de vote*

- inscription sur les listes électorales
- liberté du vote : le vote n'est pas obligatoire
- secret du vote : le passage dans les isolements est obligatoire
 - l'utilisation d'enveloppes est également obligatoire

2. Le mode de scrutin

- Fixé par les lois du 11 juillet et 24 novembre 1986 incorporées dans le code électoral
- Uninominal
- **Petite circonscription : redécoupage de 1986 sur une base démographique**, (l'écart de population entre deux circonscriptions ne doit pas dépasser 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département dans le cadre de plusieurs cantons qui ne peuvent en principe être découpés leur nombre varie de 2 à 24 selon les départements)
- Majoritaire à deux tours

- La majorité absolue est nécessaire au premier tour pour être élu. De plus il faut que le candidat ait obtenu un nombre de voix au moins égal au $\frac{1}{4}$ des électeurs inscrits
- La majorité relative est requise au second tour, en cas d'égalité le plus âgé est élu.
- Pour se présenter au deuxième tour il faut avoir été candidat au premier et avoir rassemblé un nombre de voix supérieur à 12,5% des inscrits.
 - Si aucun ou qu'un seul a 12,5%, , les deux premiers passent au second tour

B. Les candidats

1. L'éligibilité

- Etre titulaire du droit de vote
- Avoir 23 ans ou plus

2. Les inéligibilités :

- Relatives aux personnes :
 - Personnes placées sous un statut de majeur protégé
 - Personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale assortie de la privation des droits civiques
 - Personnes à l'encontre desquelles à été prononcé faillite personnelle ou interdiction de gérer une entreprise ou liquidation judiciaire.
 - Personnes qui n'ont pas satisfait à la loi sur le service national
- Relatives à certaines fonctions :
 - Le médiateur de la République est inéligible dans certaines circonscriptions
 - Les préfets le sont seulement dans les circonscriptions comprises dans le ressort de leurs fonctions ou des fonctions qu'ils ont exercées depuis moins de 3 ans
 - Les magistrats, les officiers exerçant un commandement territorial et un certain nombre de fonctionnaires exerçant dans les services extérieurs, régionaux et départementaux de l'Etat, des responsabilités de direction et de contrôle dans la circonscription comprise dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leur fonction depuis moins de 6 mois.
- Enfin, loi paritaire du 6 Juin 2000

C. La campagne

1. Le financement :

a) *Dépenses :*

- Plafonnées à 38000 € + 0,15€ par habitant depuis la loi du 29/01/1993

b) *Recettes :*

- Recettes privées :
 - Don de personnes physiques plafonnées à 4574 €
 - Don des personnes morales sont interdites sauf ceux des partis politiques
- Recettes publiques :
 - Remboursement des dépenses : $\frac{1}{5}$ du plafond si au moins 5% des voix. Le montant du remboursement est limité à la part des dépenses que le candidat a à titre définitif personnellement acquittés.
 - Indirect : financement des partis politiques ;
 - Il est régi par les articles 8 à 10 de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

- La répartition de cette première fraction s'effectue entre les partis qui ont présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives
- La seconde fraction de l'aide publique est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction proportionnellement au nombre de députés

c) Contrôle :

- Le moyen du contrôle : le compte de campagne
 - Tout candidat doit déposer dans les deux mois qui suivent l'élection un compte de campagne.
 - Le compte est tenu par un mandataire. Il est certifié exact par un expert comptable
 - Il porte sur toutes les recettes et sur toutes les dépenses effectuées pendant l'année précédant l'élection et doit être en équilibre ou en excédent
- Les auteurs du contrôle : la commission des comptes de campagne et le Conseil Constitutionnel
 - La commission est prévue par l'article L 52-14 du Code électoral. Elle est composée de 9 membres nommés pour 5 ans par décret (3 membres du Conseil d'État, 3 membres de la Cour de Cassation, 3 membres de la Cour des comptes.)
 - La commission reçoit les comptes et les examine, elle transmet au Conseil Constitutionnel ceux qui lui paraissent présenter des irrégularités
 - Le Conseil Constitutionnel saisi dans ces conditions se prononce
- Les sanctions du contrôle :
 - financières : versement d'une somme égale au dépassement
 - politiques : inéligibilité pendant un an à compter du jugement.
 - pénales : art L 113-1
 - *(inséré par Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 art. 5 Journal Officiel du 16 janvier 1990 en vigueur le 1er septembre 1990)*
 - Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, tout candidat en cas de scrutin uninominal, ou tout candidat tête de liste en cas de scrutin de liste, qui :
 - 1° Aura, en vue de financer une campagne électorale, recueilli des fonds en violation des prescriptions de l'article L. 52-4 ;
 - 2° Aura accepté des fonds en violation des dispositions de l'article L. 52-8
 - 3° Aura dépassé le plafond des dépenses électorales fixé en application de l'article L. 52-11 ;
 - 4° N'aura pas respecté les formalités d'établissement du compte de campagne prévues par les articles L. 52-12 et L. 52-13 ;
 - 5° Aura fait état, dans le compte de campagne ou dans ses annexes, d'éléments comptables sciemment minorés ;
 - 6° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, d'affichages ou de publicité commerciale ne respectant pas les dispositions des articles L. 51 et L. 52-1 ;
 - 7° Aura bénéficié, sur sa demande ou avec son accord exprès, de la diffusion auprès du public d'un numéro d'appel téléphonique ou télématique gratuit.
 - II. - Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, en vue d'une campagne électorale, accordé un don en violation des dispositions de l'article L. 52-8
 - Lorsque le donateur sera une personne morale, les dispositions de l'alinéa ci-dessus seront applicables à ses dirigeants de droit ou de fait.
 - III. - Sera puni d'une amende de 3 750 euros et d'un emprisonnement d'un an, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque aura, pour le compte d'un candidat ou d'un candidat tête de liste, sans agir sur sa demande, ou sans avoir recueilli son accord exprès, effectué une dépense de la nature de celles prévues à l'article L. 52-12.

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

2. Le déroulement :

a) *La période :*

- premier tour
 - Début : 20 jours avant le scrutin
 - Fin : le vendredi précédant le 1^{er} tour à 24 heures
- deuxième tour
 - Début : le mardi suivant le premier tour à minuit.
 - Fin : le vendredi précédant le 2^e tour à 24 heures.

b) *La propagande électorale :*

- Ecrite
 - Les professions de foi, circulaires et affiches officielles sont réglementées et prises en charge financièrement par l'État pour les candidats ayant obtenu plus de 5% des suffrages exprimés
 - L'affichage sauvage est interdit pendant les trois mois précédant l'élection. Le nombre et les dimensions des affiches et réglementé.
- Audiovisuelle
 - Pour les partis représentés au Parlement: 3 heures au 1^{er} tour, 1 h 30 au deuxième tour d'intervention sur les chaînes publiques réparties en deux tranches égales entre la majorité et l'opposition. A l'intérieur de ces deux tranches la répartition se fait par accord entre les groupes intéressés.
 - Pour les partis non représentés au Parlement et présentant au moins 75 candidats: 7 minutes au premier tour 5 au second pour chaque formation.
 - Le CSA veille au respect du pluralisme par les chaînes privées

II. L'élection des sénateurs

- La loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 a modifié sensiblement le régime de l'élection. Les 346 sénateurs (au lieu de 321) sont élus pour 6 ans et non plus 9 au suffrage universel indirect, ce sont les "élus des élus locaux". Ceci s'explique par le fait qu'ils représentent les collectivités territoriales de la République (art 24).
- La réforme de 2003 (complétée par celle de 2007) a prévu un accroissement graduel de l'effectif sénatorial, qui est passé de 321 avant la réforme de 2003 à :
 - **331 sièges au renouvellement 2004**
 - **343 sièges au renouvellement 2008**
 - **348 sièges au renouvellement 2011.**
- Les élections devaient initialement se tenir en 2007 et 2010, mais en raison de la modification du calendrier électoral des élections municipales et cantonales et afin que les sénateurs soient élus désormais et dans les années à venir par des grands électeurs en début de mandat, les élections sénatoriales ont été décalées d'une année soit septembre 2008, 2011 et 2014.

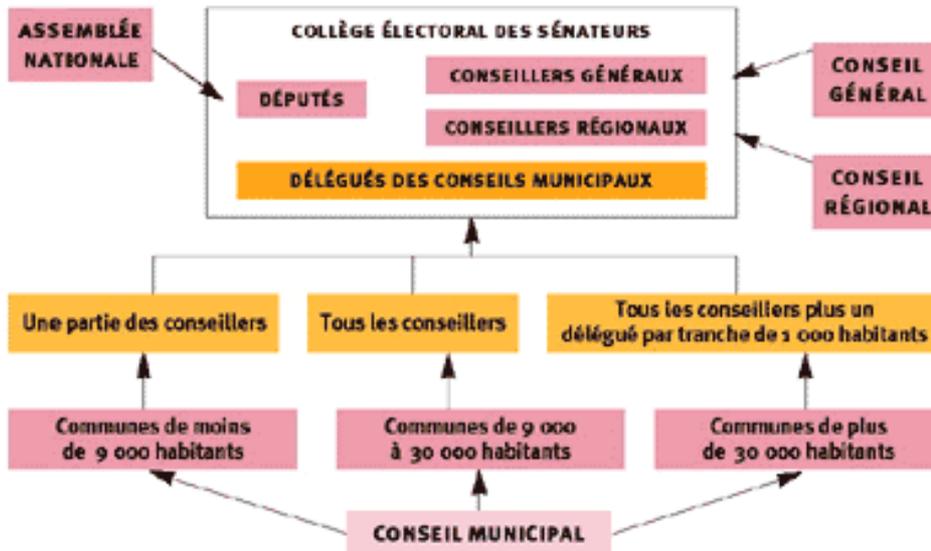
Il sera procédé pour la première fois à l'élection des sénateurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en septembre 2008.

En **2011**, le Sénat sera composé de **348** sénateurs :

- **326** seront élus dans les départements de métropole et d'outre-mer

- 3 en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna
- 1 à Saint-Barthélemy
- 1 à Saint-Martin
- 2 en Nouvelle Calédonie
- 2 à Mayotte
- 1 à Saint-Pierre-et-Miquelon
- 12 représentent les Français de l'étranger
- Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a fixé le nombre de sénateurs à 348

B. Les électeurs



- Tous les députés élus dans le département
- Tous les conseillers régionaux élus dans le département
- Tous les conseillers généraux
- Les conseillers municipaux et les délégués supplémentaires :
 - 95% du collège électoral
 - Dans les communes de – 9000 habitants :
 - 1 délégué pour les conseils municipaux de 9 et 11 membres
 - 3 délégués pour les conseils municipaux de 15 membres
 - 5 délégués pour les conseils municipaux de 19 membres
 - 7 délégués pour les conseils municipaux de 23 membres
 - 15 délégués pour les conseils municipaux de 29 membres
 - Dans les communes de plus de 9000 habitants ainsi que dans toutes les communes de la Seine tous les conseillers municipaux sont délégués de droit
 - Enfin, dans les communes de plus de 30000 habitants, les conseils municipaux élisent des délégués supplémentaires à raison de 1 pour 1000 habitants en sus de 30000

C. Le scrutin

1. La date :

- Le renouvellement se fera à partir de 2010 par moitié tous les 3 ans. Les départements seront répartis en 2 séries.

2. Le mode de scrutin :

- Le mode de scrutin varie en fonction de la taille des départements. Le scrutin majoritaire à deux tours est utilisé dans les départements qui élisent moins de 4 sénateurs (loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003)). Le

scrutin peut être uninominal ou de liste au choix des candidats. Le premier tour se déroule le matin, le second l'après-midi. Aucune condition n'est prévue pour se présenter au second tour.

- La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne est utilisée dans les départements qui élisent 4 sénateurs ou plus (loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003). Les 12 sénateurs représentant les Français établis hors de France sont eux aussi élus au scrutin proportionnel par les 150 membres du Conseil supérieur des Français de l'étranger.
- Les listes de candidats sont composées alternativement d'un candidat de chaque sexe.

Section 2 : Le mandat :

I. L'exercice du mandat

- Art. 27. – « Tout mandat impératif est nul »
- Le mandat est donc représentatif.
 - *Ce qui signifie qu'un député ne représente pas sa circonscription ou son département comme on le dit trop souvent mais la Nation.*
 - *Ce qui signifie également qu'il ne peut recevoir aucune instruction, il se détermine librement. Ceci n'est pas toujours vrai dans la réalité ne serait-ce qu'en raison de la discipline de vote qui existe dans la plupart des groupes politiques.*
- Le mandat parlementaire fait l'objet de mesures relatives à son exercice et à sa protection.

B. Les incompatibilités

1. Les incompatibilités avec les fonctions publiques

a) *Les fonctions publiques nominatives*

- Fonctions politiques
 - Membre du Gouvernement
 - Membre du Conseil Constitutionnel
 - Membre du Conseil économique et social
 - Membre du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel
 - Membre du Conseil de politique monétaire
 - Membre du Conseil supérieur de la Magistrature
- Fonctions non politiques
 - Tous les fonctionnaires qui doivent alors être placés en position de détachement sauf :
 - Les professeurs titulaires de l'enseignement supérieur
 - Les ministres des cultes dans les départements concordataires
 - Les fonctions de direction dans des entreprises nationales ou des établissements publics nationaux

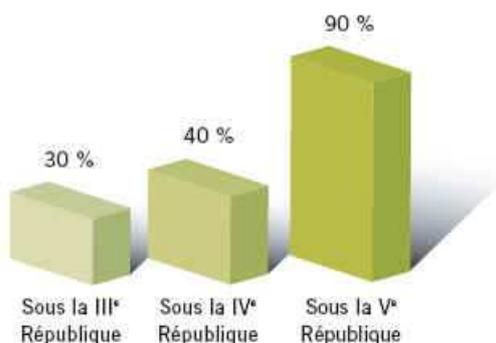
b) *Les fonctions publiques électives*

- Le cumul des mandats de député et de sénateur est interdit (Article LO137 du Code électoral) ainsi que, bien qu'aucun texte ne le prévoit, le cumul avec les fonctions de Président de la République.
- « *Le mandat de député est incompatible avec celui de représentant au Parlement européen. Tout député élu membre du Parlement européen cesse de ce fait même d'exercer son mandat de parlementaire national* » (Article LO137-1 du Code électoral)
- La loi organique du 5 avril 2000 a rendu le mandat parlementaire incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats ou fonctions suivants : (art. LO 141 du Code électoral)

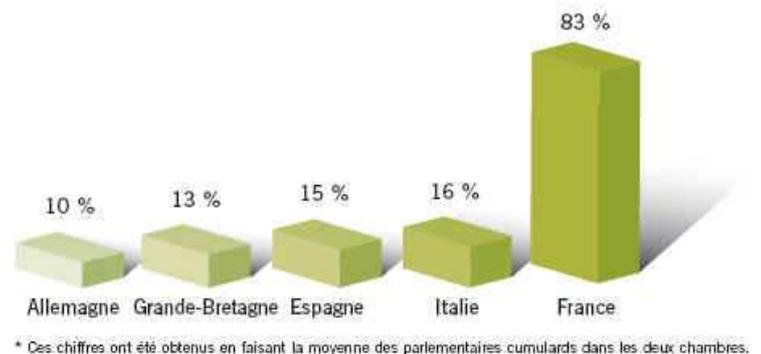
- conseiller régional ou général,
 - conseiller de Paris,
 - conseiller municipal d'une commune d'au moins 3500 habitants
 - conseiller à l'Assemblée de Corse,
 - membre d'une assemblée territoriale d'un territoire d'outre-mer.
- Le premier alinéa de l'article LO 151-1 du code électoral est ainsi rédigé :
 « Tout député qui acquiert un mandat électoral propre à le placer dans un des cas d'incompatibilité visés à l'article LO 141 postérieurement à son élection à l'Assemblée nationale dispose, pour démissionner du mandat de son choix, d'un délai de trente jours à compter de la date de l'élection qui l'a mis en situation d'incompatibilité ou, en cas de contestation, de la date à laquelle le jugement confirmant cette élection est devenu définitif. A défaut d'option dans le délai imparti, le mandat acquis ou renouvelé à la date la plus récente prend fin de plein droit. »

LE CUMUL DES MANDATS

Le cumul des mandats en France



Le cumul des mandats aujourd'hui en Europe*



2. La compatibilité de principe avec les activités privées

a) Les incompatibilités exceptionnelles

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

b) Les interdictions à l'intérieur de la profession

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

C. La suppléance

1. La personne du suppléant :

- Il est toujours élu

- Pour les députés, chaque candidat se présente avec son suppléant
- Pour les sénateurs, élus au scrutin uninominal majoritaire le système est le même. Pour ceux élus à la proportionnelle c'est le suivant sur la liste qui est le suppléant.
- Il est frappé par une inéligibilité lors du renouvellement de l'Assemblée face à un ministre ancien titulaire du poste

2. Les situations de suppléance :

- Les cas prévus :
 - Décès d'un parlementaire en cours de mandat
 - Exercice de fonction de membre du gouvernement
 - Exercice de fonction de membre du CC
 - Exercice d'une mission temporaire de plus de 6 mois
- Les où il y a élection partielle :
 - L'annulation des élections
 - La démission volontaire

II. La protection du mandat :

- Garantie de l'indépendance

A. Les immunités

1. L'irresponsabilité :

- *Art. 26. – « Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions. »*
- L'irresponsabilité, soustrait les parlementaires à toute poursuite, pénale et civile pour les actes liés à l'exercice de leur mandat comme les interventions en séance, mais sont exclus les propos tenus en réunions publiques ou encore recueillis par des journalistes lors d'une interview comme l'illustre le cas de Christian Vaneste.

2. L'inviolabilité :

- *Art. 26 « Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou délit flagrant ou de condamnation définitive. La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert. L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus. »*
- L'inviolabilité permet de protéger les parlementaires contre des poursuites pénales abusives pour des actes étrangers à leur fonction.

a) *Domaine de l'immunité :*

- Sont concernés :
 - Crimes
 - Délits
 - Mais pas les contraventions
- Sont concernés :
 - Arrestations
 - Mesures privatives ou restrictives de libertés

- Mais pas la mixe en examen

b) Limites de l'immunité :

- Les limites résultant d'une décision : la levée de l'immunité
 - Elle est décidée par le Bureau de l'Assemblée dont fait partie le parlementaire
 - Elle peut intervenir à tout moment
 - Marc Dumoulin député du Haut Rhin est le premier parlementaire de la V^{ème} République à avoir été condamné en assises (le 17 octobre 2001). Son immunité parlementaire a été levée par le bureau de l'Assemblée nationale, le 6 novembre 2001. Son incarcération est donc désormais possible. Sa condamnation n'étant pas définitive puisqu'il a fait appel, il continuait d'être protégé par son immunité.
- Les limites résultant d'une situation :
 - Le flagrant délit
 - la condamnation définitive

B. L'indemnité

- Son but est d'abord de permettre à quiconque de devenir effectivement parlementaire, ensuite de le mettre à l'abri des pressions financières.
- Les indemnités attribuées aux députés ont été prévues par l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958. Des avantages s'ajoutent aux indemnités

1. Les différentes indemnités :

- L'indemnité de base (5169,40) :
 - Elle est calculée « *par référence au traitement des fonctionnaires occupant des emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite hors échelle. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie* », ce qui correspond au traitement d'un conseiller d'Etat ayant moins d'une année d'ancienneté dans son grade.
- L'indemnité de fonction (1333,12) :
 - Le montant de cette indemnité est égal au quart du montant de l'indemnité parlementaire (indemnité parlementaire dite majorée de l'indemnité de résidence)

2. Le régime fiscal :

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

3. Les avantages financiers :

- L'indemnité représentative de frais de mandat (5335€) :
 - Permet de faire face aux frais de secrétariat et de mandat. Député l'utilise à sa guise.
- Le crédit affecté à la rémunération des collaborateurs (6467€) :
 - En principe permet de recruter 3 assistants parlementaires. Rétribution directe par l'Assemblée.

4. Les avantages en nature :

- Déplacements gratuits sur l'ensemble du territoire national par voie ferroviaire
- 40 déplacements aériens Paris-circonscriptions gratuits
- Téléphone gratuit
- Courrier gratuit