

Présentation synthétique des institutions françaises

La Constitution du 4 octobre 1958 a été conçue pour mettre un terme aux excès du régime d'assemblée, dans un contexte marqué par l'incapacité de la IV^{ème} République à affronter les crises de la décolonisation.

Au centre se trouve le Président de la République, « clé de voûte des institutions ». Il assure, par son arbitrage, « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Son autorité s'est progressivement renforcée.

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement, lequel « détermine et conduit la politique de la Nation ».

Le Parlement est constitué de deux assemblées, l'Assemblée nationale et le Sénat, qui examinent et votent les lois, contrôlent le Gouvernement et évaluent les politiques publiques. L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel direct, joue un rôle prédominant puisque, dans la procédure législative, elle tranche en cas de désaccord avec le Sénat et peut, en outre, renverser le Gouvernement.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renforcé les pouvoirs du Parlement.

I. – La Constitution de la V^{ème} République

1. – La V^{ème} République, réaction aux difficultés de la IV^{ème} République

Les dernières années de la IV^{ème} République ont été marquées par la paralysie du régime et son incapacité à relever le défi majeur de la décolonisation.

Confronté au soulèvement de l'Algérie, qui demande son indépendance, et à la menace d'une prise de pouvoir insurrectionnelle par des responsables militaires à Alger (13 mai 1958), le Président de la République René Coty appelle le général de Gaulle, en retrait de la vie politique, à former un nouveau Gouvernement.

Le Gouvernement est investi le 1^{er} juin 1958. Sur le fondement de la loi constitutionnelle du 3 juin, il met en place un Comité consultatif constitutionnel, qui examine au cours de l'été 1958 le projet de Constitution élaboré par le garde des Sceaux, Michel Debré.

Le projet, soumis à référendum et adopté le 28 septembre par 79 % des suffrages exprimés, est promulgué le 4 octobre 1958.

2. – Les révisions de la Constitution depuis 1958

L'article 89 de la Constitution définit les modalités de sa révision. Le projet de loi, présenté par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, ou la proposition de loi révisant la Constitution, doit d'abord être adopté par les deux assemblées séparément et dans les mêmes termes, la possibilité de donner le « dernier mot » à l'Assemblée nationale en cas de désaccord avec le Sénat n'étant pas applicable. Le texte peut ensuite, selon la volonté du Président de la République, être soumis à référendum. Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi constitutionnelle, le chef de l'État peut décider de le soumettre non pas au référendum mais aux deux assemblées réunies en Congrès (adoption à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés).

À ce jour, la Constitution a été modifiée à vingt-deux reprises selon cette procédure, toujours sur la base d'un projet de loi présenté au nom du Président de la République par le Gouvernement.

Certaines des révisions ainsi opérées ont significativement modifié l'économie d'ensemble du régime et des institutions. Il en est ainsi :

- de l'extension du droit de saisine du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs (1974) ;
- de l'institution d'une session unique (1995) ;
- de la réduction de la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans (2000) ;
- du renforcement des prérogatives du Parlement (2008).

Des révisions importantes, bien que sans incidence fondamentale sur la nature du régime, ont eu pour objet de promouvoir l'égalité hommes-femmes (1999) ou d'inscrire dans la Constitution la prohibition de la peine de mort (2007).

D'autres révisions ont revêtu un caractère plus « technique ». Il en a ainsi été de la modification de la date des sessions parlementaires (1963), de la création de la Cour de justice de la République (1993) ou de la modification du statut pénal du chef de l'État (2007). De nombreuses révisions sont liées à l'intégration de la France au sein de l'Union européenne (juin 1992, janvier 1999, mars 2003, mars 2005, février 2008).

La réforme relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (1962) a été réalisée non par la voie de l'article 89 mais directement par référendum, selon la procédure de l'article 11 de la Constitution.

II. – Caractères généraux des institutions de la Vème République

1. – Un régime mixte ?

Les institutions de la Vème République empruntent aux traits classiques des régimes parlementaires et des régimes présidentiels, ce qui a conduit certains constitutionnalistes à parler de « régime semi-présidentiel ».

C'est ainsi que participe du caractère parlementaire l'existence d'un Gouvernement, dirigé par un Premier ministre responsable devant l'assemblée élue au suffrage universel direct. En contrepartie de cette responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, celle-ci peut être dissoute par le chef de l'État.

En revanche, la désignation du Président de la République au suffrage universel direct, son rôle éminent en matière de politique étrangère mais aussi sa prééminence dans la conduite de la politique du pays, hors périodes de cohabitation, n'ont pas d'équivalent dans des régimes parlementaires comme ceux du Royaume-Uni ou de la République fédérale d'Allemagne – où la fonction du chef de l'État est essentiellement protocolaire – et rapprochent le système français du modèle américain.

La réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République et le fait que son élection précède désormais celle des députés ont renforcé le poids du chef de l'État.

2. – La Constitution, norme suprême

La tradition juridique française, marquée par les écrits de Jean-Jacques Rousseau (*Du Contrat social*, 1762), a longtemps accordé une primauté absolue à la loi, votée par les représentants du peuple et « *expression de la volonté générale* » selon les termes de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

Toutefois, la Constitution de la Vème République a confié au Conseil constitutionnel, institution collégiale comprenant, outre les anciens chefs de l'État, neuf membres nommés par le Président de la République et les Présidents des assemblées, le soin de vérifier, avant sa promulgation, la conformité de la loi à la Constitution. Par la suite, le rôle du Conseil s'est progressivement affirmé. À partir du début des années 1970, le Conseil a élargi le cadre de son contrôle en intégrant dans le « bloc de constitutionnalité » – c'est-à-dire les normes de référence utilisées pour le contrôle – la Déclaration de 1789, le Préambule de la Constitution de 1946 et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. En 1974, la possibilité de le saisir a été élargie à soixante députés ou soixante sénateurs, conférant ainsi de fait un pouvoir important à l'opposition parlementaire.

Le Conseil a ainsi pu affirmer, en 1985, que la loi « *n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution* » (décision n° 85-197 DC du 23 août 1985). L'action du législateur doit s'inscrire dans le respect de l'ensemble des « *principes à valeur constitutionnelle* ».

Cette évolution a été confortée par la reconnaissance, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, d'une possibilité de saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative, déjà promulguée, porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit (Question prioritaire de constitutionnalité).

III. – Le pouvoir exécutif

1. – Le Président de la République, clé de voûte des institutions

La Constitution de la Vème République met le Président de la République au premier rang et en fait, pour reprendre l'expression de Michel Debré, la « clé de voûte » du régime. Son article 5 dispose que « *le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ».

Depuis la réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000, le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et non plus pour sept ans.

Il dispose de pouvoirs propres qu'il exerce sans contreseing et qui le placent au cœur de la vie politique et institutionnelle française :

- il nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions ;
- il peut décider de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès ;
- il peut soumettre au référendum certains projets de loi, relatifs à l'organisation des pouvoirs publics, à des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent ;
- il peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale ;
- lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, il prend les mesures exigées par ces circonstances ;
- il peut saisir le Conseil constitutionnel d'une loi ou d'un traité et nomme un tiers de ses membres. Le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Lorsque l'addition des votes négatifs au sein de chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions, la nomination ne peut intervenir.

Le Président de la République exerce, en outre, un certain nombre de pouvoirs partagés pour lesquels il doit obtenir le contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, du ministre concerné :

- sur proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement ;
- il préside le Conseil des ministres ;
- il promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée et peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles ;
- il signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres et nomme aux emplois civils et militaires de l'État ;
- il est le chef des armées.

La réforme constitutionnelle de 1962, qui institue l'élection du Président de la République au suffrage universel, lui donne une légitimité renforcée. De simple « arbitre » au-dessus des partis politiques, il devient le véritable chef de la majorité lorsque celle de l'Assemblée coïncide avec celle qui l'a élu. Il détermine les grandes orientations de la politique conduite par le Gouvernement.

2. – Le Gouvernement

La Constitution confère au Gouvernement de nombreuses attributions.

Selon la lettre de la Constitution, il appartient au Gouvernement de déterminer et conduire la politique de la nation. C'est ainsi que le Gouvernement dispose de moyens lui permettant d'orienter, d'accélérer ou de freiner la discussion des textes lors de la procédure législative devant les assemblées. Le chef du Gouvernement est à la tête de

l'administration d'État et est responsable de la Défense nationale. Il dispose du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire celui de prendre les mesures générales ne relevant pas de la loi ou celles, plus nombreuses encore, fixant les modalités précises de son exécution (décrets d'application).

Le Premier ministre et le Gouvernement s'appuient sur la majorité qui les soutient à l'Assemblée nationale et, éventuellement, au Sénat.

Chaque membre du Gouvernement assume un double rôle, à la fois politique et administratif. Sur le plan administratif, le ministre est placé à la tête d'un ensemble de services qui constituent son département ministériel, sur lequel il exerce un pouvoir hiérarchique par voie d'arrêtés et de circulaires. À ce titre, il dispose du pouvoir d'organiser son administration, faisant de lui une autorité à la charnière de l'activité gouvernementale et de la gestion administrative chargée d'appliquer cette politique.

IV. – Le Parlement

1. – Un Parlement bicaméral dominé par l'Assemblée nationale

Les institutions de la Vème République mettent en place un Parlement comprenant deux assemblées, l'Assemblée nationale et le Sénat.

L'Assemblée nationale compte 577 députés (nombre maximum qui, depuis la révision du 23 juillet 2008, figure à l'article 24 de la Constitution), élus pour cinq ans (sauf dissolution) au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions.

Le Sénat compte, quant à lui, 348 sénateurs (soit également le nombre maximum prévu par l'article 24 de la Constitution) élus pour six ans au suffrage universel indirect par un collège d'environ cent cinquante mille grands électeurs (constitué, à 95 %, de délégués des conseils municipaux). À la différence de l'Assemblée nationale, qui se renouvelle en totalité, le Sénat se renouvelle par moitié tous les trois ans.

Les institutions consacrent un bicaméralisme inégalitaire au profit de l'assemblée élue au suffrage direct : si les deux assemblées jouissent de droits identiques dans le cours de la procédure législative, en cas de conflit avec le Sénat, le Gouvernement peut demander à l'Assemblée nationale de trancher en dernier ressort. Par ailleurs, seule l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement.

2. – Le parlementarisme rationalisé

En 1958, la nouvelle Constitution entendait rompre avec le régime d'assemblée, mettre fin à l'instabilité ministérielle et préserver le Gouvernement d'un accroissement des prérogatives du Parlement à son détriment. Elle a donc limité ses prérogatives.

C'est ainsi que le régime des sessions a été strictement encadré. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, on est passé d'un régime de deux sessions de quatre-vingt et quatre-vingt-dix jours à une session unique de neuf mois.

Le domaine de la loi, norme votée par le Parlement, a été limité :

- ne relèvent de la loi que les seules matières énumérées par la Constitution (article 34 notamment), ce qui étend concomitamment la compétence du pouvoir réglementaire ; cette mesure constitue une évolution qui est apparue importante en 1958 car la loi pouvait jusque-là traiter de toutes les questions. En pratique cependant, les matières essentielles continuent à relever du domaine de la loi ;

- le Gouvernement dispose de divers moyens pour faire respecter le partage entre la loi et le règlement, comme l'irrecevabilité des amendements empiétant sur le domaine réglementaire (article 41) ou la procédure de délégalisation de dispositions formellement législatives et matériellement réglementaires (article 37, alinéa 2). Ces dernières dispositions sont cependant rarement appliquées ; pour leur redonner plus de vigueur, la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a donné aux Présidents des assemblées le pouvoir, que ne détenait jusqu'alors que le Gouvernement, d'opposer l'irrecevabilité à un amendement ne relevant pas du domaine de la loi ;

- le Gouvernement peut demander au Parlement le droit de légiférer par ordonnances, dans des domaines précis et pour une durée limitée (article 38). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 impose désormais une ratification expresse des ordonnances par le Parlement.

Une irrecevabilité financière a été instituée par l' article 40 de la Constitution aux termes duquel : « *Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Le Gouvernement dispose enfin de droits particuliers au cours de la procédure législative, certains d'entre eux ayant cependant été réduits par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 :

- le Gouvernement maîtrise une partie de l'ordre du jour des assemblées (depuis le 1er mars 2009, la règle est que seulement deux semaines sur quatre sont réservées à l'examen des textes qu'il choisit, les lois de finances et de financement de la sécurité sociale bénéficiant en outre d'une priorité) ;

- le Gouvernement peut accélérer la procédure d'examen d'un texte en provoquant la réunion d'une commission mixte paritaire (composée de sept députés et sept sénateurs) après une seule lecture devant chaque chambre, sous réserve que les Conférences des présidents des deux assemblées ne s'y opposent pas conjointement ;

- le Gouvernement peut demander un vote bloqué sur tout ou partie des dispositions en discussion devant l'Assemblée nationale ;

- le Gouvernement peut engager sa responsabilité sur les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale ; depuis le 1er mars 2009, il ne peut engager sa responsabilité sur un autre projet ou une autre proposition de loi qu'une seule fois par session. Cette procédure permet l'adoption du texte si aucune motion de censure n'est déposée ou, en cas de dépôt, votée.

En outre, l'incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire marque une séparation stricte entre les ministres et les députés ou les sénateurs, alors même que, dans les régimes précédents, les fonctions exécutives étaient systématiquement exercées par des parlementaires et que les ministres disposaient du droit de vote dans leur assemblée d'origine. La nouvelle rédaction qui a été donnée, au mois de juillet 2008, au deuxième alinéa de l' article 25 de la Constitution, prévoit cependant que, dans les conditions fixées par une loi organique (en l'occurrence la loi organique n° 2009-38 du 13 janvier 2009), les députés ou sénateurs qui acceptent des fonctions gouvernementales ne sont que temporairement remplacés par leur suppléant, jusqu'à la cessation desdites fonctions.

Par rapport au régime précédent, les institutions de la Vème République se caractérisent donc de manière générale par un renforcement du pouvoir exécutif de manière générale et un encadrement plus étroit des activités du Parlement.

La stabilité du pouvoir exécutif a permis de faire face à de nombreuses crises, tant externes (décolonisation) qu'internes (mai 1968), sans que la continuité de l'État soit atteinte. La Vème République est devenue, avec la IIIème République, l'un des régimes les plus stables de l'histoire constitutionnelle française.

Cette stabilité, grâce à la permanence du fait majoritaire, pouvant être considérée comme un acquis, il a été jugé possible, en 2008, sans la menacer, d'encadrer les moyens mis au service du pouvoir exécutif et de renforcer les prérogatives du Parlement.

Source : [Fiche de synthèse : Présentation synthétique des institutions françaises - Rôle et pouvoirs de l'Assemblée nationale - Assemblée nationale \(assemblee-nationale.fr\)](#)