

*Que
sais-je?*

LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

PIERRE PACTET



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

*Que
sais-je?*

LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

PIERRE PACTET



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

QUE SAIS-JE ?

Les institutions françaises

PIERRE PACTET

Professeur à l'Université de Paris-Sud
Doyen honoraire de la Faculté de Droit de Sceaux

Quatrième édition mise à jour

44^e mille



ISBN 2 13 039829 4

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1976

4^e édition mise à jour : 1986, octobre

© Presses Universitaires de France, 1976
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

INTRODUCTION

Les institutions françaises apparaissent à la fois comme le point d'aboutissement provisoire des expériences du passé et comme le reflet, plus ou moins fidèle, des préoccupations actuelles de la nation.

Le passé politique de la France est particulièrement riche en expériences constitutionnelles. On peut dire que tous les régimes pratiqués dans les démocraties pluralistes ont été essayés et d'ailleurs, le plus souvent, rapidement abandonnés. Si l'on s'en tient, comme il paraît raisonnable, à la seule tradition républicaine, le régime qui paraît avoir été le mieux adapté au tempérament français est certainement le régime parlementaire. Encore faut-il préciser que sous les III^e et IV^e Républiques nous n'avons connu qu'une forme altérée de ce régime, en raison de la faiblesse des organes exécutifs face à la toute-puissance des assemblées législatives. L'instabilité gouvernementale, mal chronique de la III^e et que l'on avait cru juguler en 1946 en rationalisant les mécanismes et les procédures du parlementarisme, a resurgi avec la même virulence qu'auparavant. C'est qu'elle prenait sa source dans un morcellement de l'opinion lui-même imputable à de nombreux facteurs, idéologiques, politiques, électoraux, et qu'on ne peut pas toujours remédier par des moyens juridiques à des difficultés d'un ordre très différent.

Les conséquences de ces difficultés, et en premier lieu l'instabilité, ont été d'autant plus vivement ressenties après la seconde guerre mondiale que de nombreux pays, parfois puisant dans une très ancienne tradition, parfois dotés d'institutions toute récentes, témoignaient de la possibilité, en système libéral, d'un régime équilibré et stable. Ces pays, il est vrai, allant à contre-courant des expériences françaises, disposaient d'un exécutif fort et armé pour l'action, cependant que l'organe législatif était réduit à un simple rôle de contrôle. C'est sans doute un des éléments qui ont conduit en 1958 les constituants à consacrer l'essentiel de leur effort à un très sensible renforcement de l'exécutif et plus précisément du Président de la République et la pratique a encore accentué ce caractère dominant d'une constitution composite. Ce faisant, le régime s'est écarté, par un de ces soubresauts dont notre pays est coutumier, des habituels modèles de référence. Le régime parlementaire a été abandonné sans qu'un véritable régime présidentiel lui soit substitué.

Il reste que la Cinquième République a fait preuve, à plusieurs reprises, de sa solidité et tout particulièrement encore lors des changements politiques de 1981 et de 1986. En 1981 les forces de gauche parvenues au pouvoir l'ont exercé dans l'esprit et selon les méthodes qu'elles avaient pourtant beaucoup critiquées lorsqu'elles étaient dans l'opposition. En 1986 on a assisté pour la première fois à la coexistence d'un Président de la République et d'une majorité d'orientations politiques radicalement opposées.

La nouvelle prépondérance de l'exécutif s'est accompagnée depuis plusieurs décennies d'un renforcement très général de l'appareil d'Etat, qu'il s'agisse

des structures administratives ou des organes et des procédures d'orientation de l'économie. Au niveau des structures administratives, le renforcement de l'appareil étatique fait plus que compenser la volonté de décentralisation qui s'est exprimée avec une force accrue depuis 1981 : l'emprise d'une administration tentaculaire, servie par une technocratie compétente et dévouée mais souvent éloignée des réalités, demeure décisive. Au niveau des institutions économiques, le développement du secteur public, lié à la vague des nationalisations de 1982, a donné aux pouvoirs publics des moyens renforcés pour contrôler et orienter l'ensemble de l'économie. Toutefois, il est vrai aussi que les élections législatives de 1986 ont porté au pouvoir un gouvernement ayant la volonté de reprivatiser l'économie.

Face au pouvoir de l'Etat, la protection du citoyen et sa participation à la gestion de ses propres affaires apparaissent incertaines. Sans doute dispose-t-il toujours du droit de suffrage, ainsi que des libertés essentielles. Sans doute aussi le pluralisme politique lui permet-il de choisir librement entre les différentes forces politiques en compétition. Mais on ne peut s'abstenir de signaler un certain nombre d'indices inquiétants. Le pouvoir et l'argent gouvernent les mass media, qui gouvernent l'opinion publique : les libertés s'en trouvent perdre beaucoup de leur substance. Le libéralisme traditionnel a paru longtemps sur la défensive, même s'il a reçu un nouvel élan en 1986. L'initiative privée a été enfermée dans d'étroites limites. Certes, un effort est en cours vers la libéralisation de l'économie et une plus grande décentralisation mais on ne peut encore assurer qu'il suffira à affranchir le citoyen aux prises avec l'appareil étatique.

Dans l'esprit des observations qui précèdent, nous présenterons, d'une part, l'appareil d'Etat et son renforcement, d'autre part, les freins et contrepoids qui peuvent encore peser sur son action ou la limiter et protéger ainsi l'individu. On n'insistera pas sur la difficulté de faire entrer le thème retenu dans le cadre de ce volume. Qu'il soit seulement indiqué que pour donner les explications nécessaires, au moins relativement, sur ce qui a paru être l'essentiel, il a fallu procéder à une sélection rigoureuse et malheureusement sacrifier nombre d'éléments importants.

PREMIÈRE PARTIE

L'APPAREIL D'ÉTAT

Le pouvoir politique constitue l'élément moteur de l'appareil d'Etat. C'est lui qui sert d'enjeu aux grandes compétitions entre les principaux courants, soit à l'occasion des présidentielles, soit à l'occasion des législatives. C'est sur lui que sont concentrés les feux de l'actualité, c'est vers lui que se tournent les observateurs lorsqu'ils procèdent à l'analyse de la situation. Et il est bien certain que les titulaires du pouvoir politique, le Président de la République mais aussi le gouvernement et la majorité parlementaire, ont un rôle d'impulsion, de coordination et de décision qui les place au sommet de la hiérarchie étatique. Ils ne représentent pourtant que la partie visible de l'iceberg. La machinerie administrative qui sert de support et de relais à ces autorités n'est pas moins importante. Assumant en principe des fonctions de préparation et d'exécution mais participant en fait à la prise des décisions, les techno-structures étatiques représentent le corps et la substance même de l'appareil. On ne saurait davantage négliger les interventions de ce dernier dans le domaine économique et social, cependant théoriquement libre, car ce sont elles qui donnent sa vraie signification à la politique du pouvoir.

CHAPITRE PREMIER

LE POUVOIR POLITIQUE

On ne peut bien comprendre le régime français actuel si on ne tient pas compte, d'une part, des conditions dans lesquelles il a pris naissance et s'est développé, d'autre part, des changements d'orientation politique intervenus en 1981, puis en 1986, cette dernière date marquant une césure très importante car pour la première fois depuis 1958 le fonctionnement du régime s'est trouvé considérablement modifié.

La Cinquième République est née de l'insurrection civile et militaire d'Alger, le 13 mai 1958, mais elle n'en est pas née immédiatement. Les organes de la IV^e République ont accepté de légitimer le coup de force en votant la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui confiait au gouvernement du général de Gaulle le soin d'élaborer une nouvelle Constitution, à condition de respecter cinq principes, dont celui de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. La Constitution ainsi rédigée, ratifiée par référendum et promulguée le 4 octobre 1958 est d'inspiration composite ; on y retrouve les traces de nombreuses influences, parmi lesquelles il faut citer celle du général de Gaulle lui-même, dont les idées constitutionnelles avaient été exposées dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Elle a subi plusieurs révisions dont une très importante en 1962,

lorsqu'il a été décidé que le Président de la République serait élu au suffrage universel direct. Il faut surtout souligner que le texte constitutionnel n'a jamais été particulièrement respecté et que le régime, tel qu'il fonctionne actuellement, procède de la pratique observée depuis 1958 bien davantage que du texte.

L'année 1981 a été celle de l'alternance, les partis de gauche accédant au pouvoir — présidentiel, gouvernemental, parlementaire — après que les partis de droite l'eurent exercé pendant les vingt-trois premières années d'existence du régime mais le fonctionnement de ce dernier est demeuré le même. L'année 1986 a été celle d'une seconde alternance, qui a mis en présence — situation sans précédent jusqu'à cette date — un Président de la République engagé à gauche et une majorité parlementaire de droite, obligés de gouverner ensemble jusqu'à la prochaine échéance électorale ou jusqu'à ce qu'une dissolution puisse être raisonnablement envisagée.

C'est dans ce contexte nouveau qu'il convient d'étudier la direction de la politique nationale (I) et les mécanismes du régime (II).

I. — La direction de la politique nationale

C'est la volonté populaire qui décide de l'organe appelé à assurer cette direction. Normalement, si on se réfère à la pratique la plus courante, c'est le Président de la République, avec le concours du Premier Ministre et le soutien de la majorité parlementaire. Exceptionnellement, et c'est le cas depuis mars 1986, ce sera le Premier Ministre dès lors que le Président est désavoué lors d'élections législatives.

1. **La volonté populaire.** — Elle s'exprime lors de l'élection présidentielle et lors des élections

législatives, qui se font également au suffrage universel direct.

L'élection présidentielle est organisée de manière à ce que se dégage une majorité suffisamment nette. Requise au premier tour, l'exigence de la majorité absolue des suffrages exprimés se retrouve aussi au second puisque seuls peuvent se présenter les deux candidats qui, éventuellement après retrait de candidats plus favorisés, sont arrivés en tête au premier tour. Lors des quatre élections qui ont eu lieu depuis la révision de 1962, ce n'est qu'au second tour que le résultat a été acquis. Les duels qui en sont résultés ont d'ailleurs eu une influence considérable sur la vie politique française car ils ont favorisé sa bipolarisation, c'est-à-dire le regroupement au moins temporaire des forces politiques en deux courants dominants. En tout cas, ce mode d'élection permet au Président de se réclamer de l'ensemble de la nation, quelle que soit la majorité obtenue et même si celle-ci est courte, comme en 1974 et en 1981, et lui confère par voie de conséquence une grande autorité.

Les élections législatives visent à mettre en place une majorité parlementaire destinée à servir de support et de soutien au Premier Ministre et au gouvernement. En effet, la Constitution dispose, dans son article 49, que le Premier Ministre est responsable devant l'Assemblée nationale. Il s'ensuit qu'aucun Premier Ministre ne pourrait se passer du soutien d'une majorité parlementaire dont il dépend entièrement, pour le vote de ses projets de lois et de son budget comme pour l'approbation de sa politique. Le scrutin uninominal majoritaire à deux tours avait d'ailleurs été choisi parce qu'il sur-représentait la formation victorieuse et qu'il permettait ainsi la constitution de majorités homo-

gènes. Il a été remplacé pour les élections de 1986 par la représentation proportionnelle mais le gouvernement J. Chirac a décidé de le rétablir.

A partir de ces données, toute l'originalité — et l'ambiguïté — de la Cinquième République réside dans la détermination de l'organe auquel la volonté populaire donne mission d'exercer, à titre principal, le pouvoir politique. Trois cas de figure sont à considérer. Lorsqu'il y a convergence d'orientations entre le Président et la majorité, c'est le Président qui exerce en premier et pleinement le pouvoir (tel a été le cas de 1958 à 1986). S'il y a divergence d'orientations à la suite d'une élection présidentielle, le nouveau Président doit prononcer la dissolution pour demander aux électeurs de rétablir l'harmonie (ce qu'ils ont fait en 1981). Si la divergence survient à la suite d'élections législatives et équivaut par conséquent à un désaveu du Président en fonction, celui-ci qui ne peut, en fait, décider immédiatement la dissolution, parce qu'elle ne servirait à rien, doit renoncer à sa prépondérance et laisser le Premier Ministre diriger la politique nationale (c'est le cas de figure de 1986).

A noter que la volonté populaire peut s'exprimer aussi à l'occasion de consultations référendaires mais elle n'aura pas, dans cette hypothèse, une influence aussi directe et positive sur l'exercice du pouvoir et sur son titulaire. En revanche, l'influence peut être négative si un échec entraîne la démission du titulaire (comme cela a été le cas lors de la démission du général de Gaulle en 1969).

2. Le rôle du Président. — Il est toujours considérable mais il peut tout de même varier en fonction des circonstances, ainsi que de l'étendue des pouvoirs auxquels il prétend et qu'il est à même

d'exercer. A cet égard, on retiendra que le Président de la République dispose en tout temps de ses pouvoirs constitutionnels dont nul ne peut le priver. En revanche, il ne dispose des pouvoirs qu'il tient de la pratique ou, plus précisément, de la tradition et de l'esprit de la Cinquième République que s'il est effectivement soutenu par une majorité parlementaire de même orientation.

Aux termes de l'article 5 de la Constitution, le Président « ... assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics... ». Il dispose à cet effet de pouvoirs propres, c'est-à-dire affranchis du contreseing du Premier Ministre et pour l'exercice desquels il peut donc décider seul, et de pouvoirs qui lui sont attribués par la Constitution en matière exécutive mais qui demeurent soumis au contreseing du Premier Ministre et qui par conséquent impliquent un partage avec ce dernier.

Les pouvoirs propres sont limitativement énumérés par l'article 19 de la Constitution. Ils ont pour objet de lui permettre d'intervenir soit en cas de conflit politique entre les pouvoirs pour redonner la parole au peuple (art. 11 et 12), soit en cas de conflit juridique pour saisir le Conseil constitutionnel, soit en cas de crise très grave pour se saisir de tous les pouvoirs (art. 16).

En vertu de l'article 11, le Président peut soumettre à référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ou tendant à autoriser la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions. Encore faut-il préciser qu'il ne dispose pas d'une totale liberté puisqu'il ne peut exercer sa compétence que s'il est saisi d'une proposition du gouvernement pendant la durée des sessions ou d'une proposition conjointe des deux assemblées. Il ne pourrait donc

décider un référendum si la majorité parlementaire lui était hostile. Il y a eu cinq référendums, le dernier en date remontant à 1972. Le Président est aussi habilité par l'article 12 à prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, étant seulement observé qu'une nouvelle dissolution ne pourrait ensuite intervenir avant un délai d'un an. Sous cette réserve, qui n'est pas négligeable, le Président dispose ainsi de l'arme absolue à l'égard de l'Assemblée puisqu'il peut, en cas de conflit, en appeler directement au peuple. On sait que trois dissolutions sont déjà intervenues, en 1962, en 1968 et en 1981. Le Président, qui nomme trois membres — et le Président — du Conseil constitutionnel, peut aussi le saisir pour lui demander de vérifier la constitutionnalité d'une loi (art. 61) ou d'un engagement international (art. 54). Enfin l'article 16 permet au Président, en cas de crise grave et toujours en vertu de ses pouvoirs propres, de se saisir de tous les pouvoirs, législatif et exécutif. Certes, cette crise doit, en vertu du texte, s'accompagner d'une interruption dans le fonctionnement régulier des pouvoirs publics mais le Président a la liberté d'apprécier, sans contrôle ni sanction, si les conditions de mise en œuvre sont réunies, de même qu'il en fixe discrétionnairement la durée d'application.

Les pouvoirs constitutionnels partagés avec le Premier Ministre sont plus modestes mais aussi d'un emploi beaucoup plus quotidien. Il s'agit principalement de la signature des décrets délibérés en Conseil des Ministres (qu'il peut donc refuser, ce que l'on admet aussi pour les ordonnances, bien que ce soit juridiquement contestable), de la nomination des hauts fonctionnaires et des pouvoirs spécifiques du Président en matière de politique étrangère (il négocie et ratifie les traités) et de