

DECOUVERTE  
DE LA **VIE**  
PUBLIQUE

5<sup>e</sup> édition

# Les institutions de la France

Frank Baron  
Manuel Delamarre

En  
**+de 180**  
Questions  
réponses

La Documentation  
française

# Sommaire

## CHAPITRE 1

<b>La Constitution de la V<sup>e</sup> République</b> .....	7
<b>État, Nation et souveraineté nationale</b> .....	7
<b>Constitution et régimes politiques</b> .....	19
<b>Héritages et principes de la V<sup>e</sup> République</b> .....	33
<b>Les transformations de la V<sup>e</sup> République</b> .....	37

## CHAPITRE 2

<b>Le président de la République</b> .....	73
<b>L'élection du président</b> .....	73
<b>Les pouvoirs du président</b> .....	88

## CHAPITRE 3

<b>Le Premier ministre et le Gouvernement</b> .....	105
<b>Le Gouvernement</b> .....	105
<b>Le Gouvernement face aux autres institutions</b> .....	119
<b>Le travail gouvernemental</b> .....	127

## CHAPITRE 4

<b>Les assemblées et le Congrès</b> .....	137
<b>Le Parlement et les parlementaires</b> .....	137
<b>Le fonctionnement du Parlement</b> .....	153
<b>Le Parlement et la loi</b> .....	173
<b>Le Parlement et les autres institutions</b> .....	195
<b>La troisième assemblée : le Conseil économique, social et environnemental</b> .....	204
<b>Le Congrès</b> .....	206

CHAPITRE 5

<b>Les juges</b> .....	215
<b>Le Conseil constitutionnel</b> .....	215
<b>Le Conseil d'État et les juridictions de l'ordre administratif</b> .....	233
<b>Les juridictions de l'ordre judiciaire</b> .....	239

CHAPITRE 6

<b>Les autorités administratives indépendantes</b> .....	245
<b>Le Défenseur des droits</b> .....	245
<b>Les autres autorités administratives indépendantes</b> .....	249

CHAPITRE 7

<b>Le vote et les élections</b> .....	255
<b>Vote et droit de vote</b> .....	255
<b>Élections et modes de scrutin</b> .....	265
<b>Les référendums</b> .....	278

CHAPITRE 8

<b>Les institutions françaises et l'Union européenne</b> .....	289
<b>Considérations générales</b> .....	289
<b>Union européenne et institutions nationales</b> .....	293

ANNEXE

<b>Liens utiles</b> .....	303
---------------------------	-----

<b>Table des matières</b> .....	307
---------------------------------	-----

de la procédure suivie en s'estimant incompétente pour examiner des lois adoptées par le peuple à la suite d'un référendum, car elles « constituent l'expression directe de la souveraineté nationale ».

---

### 36 Quel a été l'impact de la révision de 1962 sur les institutions ?

L'élection du président de la République au suffrage universel direct, organisée pour la première fois les 5 et 19 décembre 1965, a profondément modifié l'équilibre institutionnel de la V<sup>e</sup> République et s'apparente en réalité à une **véritable refondation du régime**. Elle rompt avec le compromis opéré en 1958, entre le général de Gaulle et les formations politiques de la IV<sup>e</sup> République, en tranchant en faveur d'une **lecture présidentialiste des institutions**.

► Elle **conforte la prééminence du chef de l'État**, déjà grande du fait de la personnalité du général de Gaulle, tant vis-à-vis du Gouvernement que de l'Assemblée nationale, qui n'est plus la seule institution représentant directement le peuple. Ainsi, le président de la République devient le représentant direct de la Nation, alors que le Premier ministre ne peut se prévaloir d'une légitimité comparable.

De plus, la légitimité du président de la République apparaît désormais supérieure à celle des députés. En effet, le chef de l'État est élu par l'ensemble des citoyens, ce qui n'est pas le cas des députés, élus dans le cadre de circonscriptions réparties dans les départements.

► Elle **renforce la position subordonnée du Premier ministre** par rapport au président de la République. Ainsi, l'usage a consacré le principe de la responsabilité du Chef du Gouvernement devant le Chef de l'État. Ce dernier a de ce fait exigé à plusieurs reprises la démission du Gouvernement sans que l'Assemblée nationale n'ait pour autant adopté de motion de censure : ce fut le cas pour la démission de Michel Debré en avril 1962, celles de Jacques Chaban-Delmas en

juillet 1972, de Pierre Mauroy en juillet 1984, de Michel Rocard en mai 1991, d'Édith Cresson en avril 1992, de Jean-Marc Ayrault en mars 2014 ou d'Élisabeth Borne en janvier 2024.

La V<sup>e</sup> République présente ainsi l'originalité d'un **Exécutif bicéphale**, une dyarchie – terme que récusait le général de Gaulle – que Jean Massot qualifie de « hiérarchisée » (*Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, La Documentation française, 2008). Une hiérarchie au profit du président, hors période de cohabitation, qui laisse néanmoins au Premier ministre le rôle non négligeable de maître d'œuvre du programme politique sur lequel le président a été élu et qui dispose pour ce faire de l'administration.

► Cette révision pose aussi la **question de l'équilibre des pouvoirs**, et notamment du rôle des assemblées dans un système conçu à l'origine pour être un régime parlementaire. En effet, le chef de l'État dispose d'un droit de dissolution de l'Assemblée nationale, alors que sa responsabilité politique ne peut être mise en cause par le Parlement. De plus, l'adoption d'une motion de censure contre le Gouvernement par l'Assemblée nationale est devenue, depuis 1962 et la dissolution de l'Assemblée à la suite de l'adoption d'une motion de censure contre le Gouvernement Pompidou, un cas de figure très hypothétique.

► Enfin, le chef de l'État peut apparaître, par ce mode d'élection, comme un **chef de majorité**, et non plus comme un arbitre au-dessus des contingences des partis. En effet, la majorité parlementaire ayant désormais pour vocation première le soutien de la politique présidentielle, l'élection législative doit confirmer le résultat de l'élection présidentielle et désigner une majorité acquise au chef de l'État afin de lui donner les moyens de gouverner. La **notion de majorité présidentielle s'est ainsi peu à peu imposée**, alors qu'elle était inconcevable sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques : le chef de l'État n'interférait pas alors dans les relations entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, en dehors de la nomination du président du Conseil (le Premier ministre d'alors).

s'agissait de **faire coïncider la durée du mandat présidentiel avec celui des députés, c'est-à-dire cinq ans**. Le législateur a, en outre, adopté la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale, afin que l'élection législative de 2002 soit organisée en juin, après l'élection présidentielle d'avril.

Ces deux réformes ont ainsi limité les risques de cohabitation en prévoyant un renouvellement quasi simultané du mandat présidentiel et de l'Assemblée nationale. Le calendrier électoral retenu était justifié par le souci d'éviter que l'élection présidentielle ne devienne secondaire par rapport à l'élection législative, dont la principale fonction demeure ainsi la désignation d'une majorité conforme aux vues du chef de l'État.

Ces modifications favorisent le **retour à une pratique présidentieliste des institutions, sans pour autant supprimer toute possibilité de cohabitation**. Celle-ci peut toujours se produire en cas de modification du calendrier électoral du fait d'une élection présidentielle anticipée – due au décès ou à la démission du président de la République –, en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, comme en juin 2024, ou pour d'autres motifs de nature à entraîner une recomposition de la majorité parlementaire. Les cohabitations rappellent en tout état de cause la nature hybride de la V<sup>e</sup> République, ni totalement présidentielle, ni totalement parlementaire.

---

## 37 Qu'est-ce que le quinquennat et pour quelles raisons s'est-il imposé ?

► Le quinquennat consiste en un **mandat présidentiel d'une durée de cinq ans**. Il a été introduit dans la Constitution par la **loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000** précitée. Il s'agissait de mettre en place un renouvellement plus fréquent du mandat présidentiel et de diminuer les risques de cohabitation en alignant sa durée sur celle du mandat des députés (cinq ans).

Cette révision de la Constitution n'écarte cependant pas toute possibilité de cohabitation (ex. : en cas de démission

ou décès du président ou de dissolution de l'Assemblée nationale) et a contribué à modifier l'équilibre des pouvoirs.

L'institution récente du **quinquennat rompt avec la durée du mandat présidentiel prévue par les Constitutions de 1875, 1946 et 1958**, fixée à sept ans. En effet, le septennat, bien qu'imposé davantage par les circonstances que par une véritable réflexion constitutionnelle, était néanmoins entré dans la tradition républicaine française. Cependant, son contexte d'adoption montre qu'il est plus un héritage monarchiste qu'une mise en œuvre de la doctrine républicaine : celle-ci est en effet attachée à des mandats courts permettant une expression plus fréquente des électeurs.

► L'abaissement à cinq ans de la durée du mandat du président de la République s'est imposé pour deux raisons principales : la nécessité d'**éviter l'érosion de la légitimité présidentielle**, notamment en cas de réélection du chef de l'État, du fait d'une durée excessive de ses fonctions ; le souhait d'**éviter les cohabitations** en alignant la durée du mandat présidentiel sur celui des députés.

Afin de régler la question de l'usure du pouvoir affectant le chef de l'État, notamment en cas de réélection, et peut-être également pour des raisons liées à son état de santé, **le président Pompidou avait initié, en 1973, une révision de la Constitution pour instaurer le quinquennat renouvelable une fois.**

Le projet de loi constitutionnelle, déposé le 10 septembre 1973 à l'Assemblée nationale, a été voté le 16 octobre de la même année par l'Assemblée nationale (par 270 voix contre 211) et le 19 octobre par le Sénat (par 162 voix contre 112). Le président, ne souhaitant pas consulter le pays par référendum sur un tel sujet, devait finalement renoncer à soumettre le projet de révision aux deux chambres réunies en Congrès : les faibles majorités qui se sont dégagées en faveur du texte dans les deux assemblées ne permettaient pas, en effet, de réunir la majorité des trois cinquièmes requise par l'article 89 de la Constitution.

La question de la réduction du mandat présidentiel devait ensuite faire l'objet de plusieurs **déclarations d'intention du président Mitterrand**. Il a lancé différentes pistes de réforme en la matière, défendant tour à tour le septennat non renouvelable, le mandat de cinq ou de six ans.

**Le débat sur la durée du mandat présidentiel devait en fait prendre davantage de consistance après la première cohabitation (1986-1988)**. Le président François Mitterrand en a d'ailleurs saisi la commission Vedel, créée à son initiative le 2 décembre 1992, pour faire des propositions de révision de la Constitution. Celle-ci devait conclure *au statu quo*.

Mais la **répétition des cohabitations après 1986** a eu pour conséquence d'amoindrir la fonction présidentielle en conférant au chef de l'État le statut de *leader* de l'opposition, qui est peu conforme à l'esprit des institutions. Ainsi, le président François Mitterrand n'aura effectivement exercé la plénitude de ses fonctions présidentielles que pour la durée de deux législatures, soit dix ans, puisque ses deux septennats se sont achevés par l'échec de la majorité présidentielle à l'élection législative.

Certes, la dissolution de l'Assemblée en début de mandat présidentiel donne au président les moyens de mettre en œuvre son projet, mais la différence entre la durée du mandat présidentiel et celle des députés peut être source de difficultés pour les deux dernières années de son mandat.

La situation de **cohabitation longue**, dans laquelle s'est retrouvée la France après l'échec de la majorité présidentielle aux élections législatives de **1997**, a finalement incité les deux têtes de l'Exécutif à proposer une réforme afin de faire coïncider la durée du mandat présidentiel et celle du mandat des députés. Ainsi, de 1997 à la dissolution de l'Assemblée nationale décidée par le président Macron en juin 2024, les députés ont systématiquement été élus en juin dans les semaines qui ont suivi l'élection présidentielle (en 2002, 2007, 2012, 2017 et 2022). La dissolution de 2024 a mis un terme à cet alignement entre le mandat présidentiel et le mandat des députés, l'élection présidentielle étant prévue pour se tenir en 2027, tandis que le mandat des députés élus en 2024 court jusqu'en 2029.

membre du Gouvernement – souvent le Premier ministre ou le garde des Sceaux – qui expose le contenu de la révision constitutionnelle. Ensuite, il est d'usage que s'expriment les rapporteurs du texte dans chaque assemblée et un orateur par groupe politique.

► **Le vote** des membres du Congrès est personnel et ne peut être délégué que dans des cas strictement énumérés, sans qu'aucun ne puisse détenir plus d'une délégation. Les modalités de vote sont : à main levée, par assis et levé, au scrutin public ordinaire ou au scrutin public à la tribune.

**Le scrutin public est de droit** s'il est demandé par le président, le Gouvernement ou un président de groupe, et pour l'adoption finale du texte **afin de vérifier que la majorité constitutionnelle des trois cinquièmes est bien atteinte**.

Il s'effectue par scrutin public dans les salons attenants à la salle du Congrès. Aucune rectification de vote n'est possible. Une fois le dépouillement du scrutin final terminé, le président annonce le résultat et lève la séance. Le nom et le vote des parlementaires sont publiés au *Journal officiel*.

► À l'issue du vote, le président du Congrès procède à l'apposition solennelle du sceau du Congrès sur le texte de la révision constitutionnelle.

### Renforcer le rôle du Parlement : une question récurrente

#### Les problèmes soulevés

La question de la revalorisation du Parlement revient de manière récurrente sous la V<sup>e</sup> République. Il est vrai que les mécanismes du parlementarisme rationalisé mis en place en 1958, conjugués avec l'élection du président de la République au suffrage universel direct à partir de 1962, ont considérablement diminué le rôle des assemblées. L'engagement de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée après sa nomination a perdu son caractère systématique et sa responsabilité n'a plus été mise en cause par l'Assemblée nationale depuis 1962, du fait du risque de dissolution qu'elle encourt.

Dans le même temps, le **Gouvernement dispose de la maîtrise de la procédure législative** : il contrôle la moitié de l'ordre du jour des assemblées, dispose du droit d'initiative et peut contourner d'éventuelles oppositions des parlementaires en engageant, une fois par session, la responsabilité du Gouvernement sur un texte en application de l'article 49, alinéa 3 de la Constitution, qui permet son adoption sans débat. Il peut également le faire pour les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

Parallèlement, **l'importance croissante du droit communautaire** renforce la marginalisation du Parlement : il n'est en effet pas directement associé aux négociations communautaires, qui sont d'ordre intergouvernemental, alors que les actes communautaires ont une valeur supérieure à celle de la loi.

### Les premières révisions

Plusieurs révisions constitutionnelles ont d'ores et déjà été effectuées, afin de revaloriser les droits du Parlement.

La première révision, du 29 octobre **1974**, avait pour but de renforcer les droits de l'opposition. Elle donnait à soixante députés ou sénateurs le droit de saisir le Conseil constitutionnel afin de faire respecter la conformité des lois par rapport à la Constitution et aux principes constitutionnels.

Le 4 août **1995**, une seconde révision a institué une session (période pendant laquelle le Parlement se réunit pour délibérer) unique de neuf mois en lieu et place des deux sessions de trois mois qui existaient précédemment. Elle a aussi accru le droit d'initiative des parlementaires en réservant une séance par mois à l'examen des propositions de loi qu'ils ont déposées.

Enfin, les révisions opérées les **25 juin 1992**, **25 janvier 1999** et **4 février 2008**, avant les ratifications respectives des traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Lisbonne, ont accru le droit de regard des assemblées sur les projets d'acte communautaire. Depuis 2008, tout projet ou proposition d'acte de l'Union européenne, qu'il relève ou non du domaine législatif tel que défini à l'article 34 de la Constitution, est transmis pour avis aux deux assemblées.

### 2008 : une réforme de grande ampleur

Le 12 juillet 2007, à Épinal, le président de la République, Nicolas Sarkozy, a annoncé quelques pistes pour une révision constitutionnelle afin d'adapter les institutions aux exigences d'une démocratie

moderne. Il a confié à un Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République, présidé par Édouard Balladur, ancien Premier ministre, et formé de responsables politiques et de constitutionnalistes venus d'horizons divers, le soin de lui remettre des propositions dans ce sens. Une des principales missions confiées au Comité est le rééquilibrage des rapports entre le Parlement et l'Exécutif qui, du fait des pratiques du général de Gaulle et de ses successeurs, de l'instauration du quinquennat et de la construction européenne, n'ont fait que se renforcer au profit du second. Les travaux du Comité ont servi de guide à la rédaction d'un projet de loi constitutionnelle, adopté par le Congrès le 21 juillet 2008 et promulgué le 23 juillet, sous le titre de « **loi constitutionnelle [n° 2008-724] de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République** ». Cette réforme de grande ampleur (plus de 40 articles de la Constitution sont modifiés ou ajoutés) **accroît de manière conséquente les pouvoirs du Parlement.**

En premier lieu, **le Parlement maîtrise désormais la moitié de son ordre du jour** : deux semaines par mois, une semaine devant être réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, un jour de séance par mois étant réservé à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et minoritaires. Le nombre des commissions permanentes peut être porté à huit (au lieu de six).

Deuxième innovation majeure : les **textes discutés en séance publique sont ceux adoptés en commission** et non plus ceux dans la version proposée par le Gouvernement (à l'exception des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale et des projets de révision constitutionnelle). Le Parlement se prononçant désormais en séance publique sur les textes émanant des commissions, le Gouvernement doit se concerter davantage avec sa majorité, faute de quoi il doit présenter des amendements en séance publique.

Par ailleurs, en l'absence de recours à la procédure accélérée, un délai de six semaines dans la première assemblée saisie et de quatre semaines dans la deuxième assemblée saisie a été instauré entre le dépôt d'un texte et son examen en séance publique. Ce dispositif permet aux commissions de procéder à des auditions et de préparer l'examen du texte en séance publique dans de meilleures conditions que précédemment.

Troisième innovation majeure, **l'usage de l'article 49, alinéa 3 est limité** aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale et à un seul autre texte par session. En pratique, cette limitation a pu être contournée par la convocation de sessions extraordinaires ou par le recours à des textes budgétaires pour procéder à certaines réformes en l'absence de majorité à l'Assemblée (ex. : réforme des retraites adoptée sans vote le 20 mars 2023 dans le cadre d'un projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale).

Afin de mieux associer le Parlement à la construction communautaire, dans laquelle l'Exécutif a consolidé sa position, la loi constitutionnelle renforce le droit de regard du Parlement sur les projets et propositions d'actes européens qui doivent être transmis aux commissions parlementaires chargées des Affaires européennes. Le Parlement peut ainsi voter des résolutions, afin de faire connaître au Gouvernement ses positions sur les textes en cours d'élaboration.

Ces modifications n'ont pas eu de conséquence sur le **rôle du Sénat dans les institutions**. Le système institutionnel français n'étant pas fédéral, l'existence d'une seconde chambre n'est pas obligatoire, car les collectivités territoriales françaises n'exercent aucune prérogative relevant de la souveraineté nationale. Toutefois, son intérêt principal, qui n'est pas mince, réside dans l'amélioration de la législation, puisque le bicamérisme (existence de deux chambres parlementaires) accentue le caractère contradictoire des débats dans la procédure législative.

Certaines réformes de l'institution sénatoriale semblent indispensables. Il est vrai qu'elles ont été différées à la suite de l'échec du référendum de 1969, qui prévoyait la modification des pouvoirs du Sénat par sa fusion avec le Conseil économique et social et par la suppression de ses pouvoirs législatifs. Sans aller aussi loin, le raccourcissement de la durée du mandat des sénateurs (porté de neuf à six ans) et l'augmentation de leur nombre (331 en 2004, 343 en 2008, 348 depuis 2011), dans le but d'améliorer la représentativité de la seconde chambre par la **loi n° 2003-697 du 30 juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs**, constituent déjà une évolution notable. La question de la surreprésentation des communes rurales dans le Collège des grands électeurs continue néanmoins à se poser et la question de l'amélioration de la représentativité de la seconde chambre se pose de manière récurrente.