

## SEMESTRE 4 – INSTITUTIONS PUBLIQUES

### Fiche 3 : Institutions nationales

#### 1) Les trois pouvoirs et leur séparation

Les régimes démocratiques sont très souvent organisés selon le principe de **séparation des pouvoirs**, c'est-à-dire la séparation entre le pouvoir **exécutif**, le pouvoir **législatif**, et enfin le pouvoir **judiciaire**.

L'objectif est d'interdire la **concentration** de ces pouvoirs entre les mains d'une seule et même personne ou instance, ce qui porterait atteinte au principe même de démocratie.

Le pouvoir **exécutif** a pour mission de **mettre en œuvre** les lois, c'est-à-dire d'assurer leur application effective. Il a aussi en charge la conduite de la politique nationale.

Pour ce faire, le pouvoir exécutif dispose d'un certain nombre de moyens :

- Du pouvoir **réglementaire** (pouvoir d'adopter des décrets, arrêtés, et circulaires).
- D'une **administration** (fonctionnaires).
- De l'**armée**.

Le pouvoir exécutif est exercé par un **chef d'État** et/ou par un **gouvernement** (la France fait figure d'exception avec ses deux principales autorités).

Le pouvoir **législatif** est le pouvoir en charge de la **rédaction et de l'adoption des lois**, mais aussi en charge du **contrôle** sur le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif est généralement exercé par un Parlement, qui est composé d'une ou deux chambres.

*Exemple : En France, on a deux chambres parlementaires, le Sénat et l'Assemblée nationale.*

Le pouvoir **judiciaire** veille à ce que les lois soient **respectées**, et il sanctionne leur non-respect. Dans un régime démocratique, le pouvoir judiciaire est totalement indépendant des deux autres pouvoirs. Cette indépendance est **fondamentale**, car c'est la garantie de l'impartialité des juges.

Le pouvoir judiciaire est détenu par l'ensemble des **juges nationaux** d'un État.

#### 2) Le Président de la République

Le Président de la République est le **chef de l'État**. Il doit veiller au respect de la **Constitution**. Dans la Constitution Française, il est prévu que le Président de la République assure le fonctionnement régulier des institutions et la continuité de l'État.

De plus, le Président de la République est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

### A) Les pouvoirs du Président de la République

On distingue deux catégories de pouvoirs présidentiels : d'une part les **pouvoirs propres** (pour lesquels le Président de la République agit seul, sans être contrôlé par le gouvernement) et d'autre part les **pouvoirs partagés**.

#### • Les pouvoirs propres :

- Le Président de la République est le **chef des armées**. Son rôle est donc prépondérant pour toutes les décisions liées à l'armée (il a aussi une force de dissuasion nucléaire).
- Son rôle **diplomatique** est très important, car c'est lui qui **négoce** et **ratifie** les traités internationaux (*c'est lui qui appose la signature sur le traité*), il **accrédite** les ambassadeurs français à l'étranger, et réciproquement, les ambassadeurs étrangers en France. Pour toutes les rencontres diplomatiques internationales, il **représente** la France et il conduit ce que l'on appelle la délégation française.
- Il va choisir et nommer le **premier Ministre**.
- Il peut **dissoudre** l'Assemblée nationale (cela ne s'est plus produit depuis le premier mandat de Jacques Chirac).
- Il peut décider de recourir au **référendum** (ce n'est pas le Parlement qui vote mais le peuple français).
- Il a le pouvoir de saisir le **Conseil constitutionnel**.
- Il a des **pouvoirs exceptionnels**, définis par **l'article 16 de la Constitution**, qui lui permettent de concentrer entre ses mains le pouvoir **exécutif** et **législatif** en cas de **péril national**. Il existe néanmoins des conditions pour que le Président puisse utiliser ses pouvoirs exceptionnels :
  - Il faut une **menace grave et imminente** qui pèse sur les institutions de la République, l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire ou le respect des engagements internationaux de la France.
  - Il faut qu'il y ait une interruption du fonctionnement régulier de la République.

#### • Les pouvoirs partagés :

Ils nécessitent un **contreseing** (*deuxième signature pour authentifier la première*) du Premier ministre ou des ministres concernés.

On retrouve plusieurs pouvoirs partagés :

- La nomination aux **emplois civils et militaires**.
- La nomination des **ministres**.
- Les **ordonnances** et les **décrets** délibérés en Conseil des ministres, pour entrer en vigueur, doivent être signés par le Président de la République, et contresignés par le Premier ministre.
- Le droit de grâce, qui désigne le pouvoir du Président de la République de lever une condamnation pénale prononcée par des juges (*ex : affaire Jacqueline Sauvage*).

### **B) Les rapports du Président de la République avec le gouvernement**

Les relations entre Président de la République et gouvernement varient selon que l'on se trouve ou non en situation de **cohabitation** (*situation où l'on a un Président de la République d'une couleur politique différente de celle de l'Assemblée nationale*).

Le Président de la République doit en tous les cas nommer le premier Ministre et l'ensemble des ministres. En principe, il peut choisir le premier Ministre qu'il souhaite, mais si l'on est en période de cohabitation, son choix est contraint et il devra choisir un des leaders de la majorité à l'Assemblée.

Le Président de la République va aussi présider le **Conseil des ministres** (réunion des ministres au sein de laquelle sont adoptés les actes réglementaires permettant de mettre en œuvre la politique nationale).

Le gouvernement n'est **pas responsable** devant le Président de la République, ce qui signifie que le président n'est pas compétent pour renverser le Gouvernement.

En principe, selon la Constitution, c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation, mais la pratique diffère du texte de la Constitution. Toutefois, quand on est hors cohabitation, ce principe ne s'applique pas vraiment, puisque le Gouvernement va souvent appliquer le **programme présidentiel**.

Même si, en théorie, le Gouvernement n'est pas responsable devant le Président de la République, le rôle du Président apparaît en France comme **prépondérant** par rapport à celui du Gouvernement (dans une période hors cohabitation).

### **3) Le Gouvernement**

Le Gouvernement est l'organe collégial composé de **ministres** placés sous l'autorité d'un premier Ministre. Le Gouvernement dispose à titre principal du pouvoir **exécutif**, c'est-à-dire le pouvoir de mettre en œuvre les lois votées par le **Parlement**.

#### **A) La fonction du Gouvernement**

Le Gouvernement dispose donc du pouvoir exécutif en vertu de la Constitution qui prévoit que c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation.

En pratique, hors cohabitation, il y a en réalité un **partage du pouvoir exécutif** entre le Gouvernement et le Président de la République.

Pour assurer un régime pleinement démocratique, en contrepartie du pouvoir exécutif qu'il détient, le Gouvernement est **responsable politiquement** devant l'Assemblée nationale, ce qui signifie que l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement.

#### **B) La responsabilité du Gouvernement**

La responsabilité du Gouvernement se situe à **différents niveaux**.

Le Gouvernement a une **responsabilité politique** vis-à-vis de l'Assemblée nationale, puisqu'elle peut le **renverser**.

En revanche, le Gouvernement n'est en principe pas responsable devant le Président de la République (une fois nommé, c'est définitif). Cela étant, en pratique, le Président de la République peut inviter le Premier ministre à **démissionner** (en cas de mésentente, où lorsque le Premier ministre fait de l'ombre au Président, d'un point de vue plus stratégique).

En ce qui concerne la **responsabilité pénale** du Gouvernement (quand les membres commettent des infractions), celle-ci existe. Un particulier peut déclencher une poursuite pénale pour un délit ou un crime commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

### C) La fin d'un Gouvernement

Un Gouvernement prend fin par la **démission** que présente le **Premier ministre**.

Il existe d'abord des démissions de **courtoisie**, qui vont intervenir de manière assez automatique après des résultats d'élections présidentielle ou législative.

Il peut aussi y avoir une démission lorsqu'il y a un **désaccord** entre le Président de la République et le Premier ministre.

La démission d'un Gouvernement peut aussi être liée (c'est souvent le cas) à l'engagement de sa **responsabilité politique** devant l'Assemblée nationale. Cela passe par plusieurs mécanismes, détaillés dans **l'article 49 de la Constitution** :

- Le Gouvernement peut poser une **question de confiance** à l'Assemblée nationale, portant sur son programme ou sur une déclaration politique générale. Si l'Assemblée nationale répond négativement à cette question de confiance, cela provoque le **renversement** du Gouvernement (c'est peu souvent le cas).
- La **motion de censure**, lorsque l'Assemblée nationale prend elle-même l'initiative de renverser le Gouvernement en votant une motion de censure, qui doit être adoptée à la **majorité absolue** des membres (50% + 1 député). C'est là aussi un phénomène assez rare.
- Enfin, **l'article 49.3**, lorsque le Gouvernement veut faire passer un texte de loi en échappant au vote du Parlement.

## 4) Le Parlement

Le Parlement rassemble des **élus** qui représentent les **citoyens**. Il est **législateur** (adopte les lois) et **contrôle** le Gouvernement.

En France, le Parlement est **bicaméral** (composé de deux chambres), avec **l'Assemblée nationale** (composée de députés élus au suffrage universel direct) et le **Sénat** (composé de sénateurs élus au suffrage universel indirect, c'est-à-dire élus par des grands électeurs que les citoyens ont au préalable élus).

## A) Les pouvoirs du Parlement

### 1. Le vote des lois

Le premier rôle du Parlement est le **vote des lois**. Il vote en effet les lois **classiques** (dites ordinaires) et les lois **spécifiques**, notamment les lois de finances (budget de l'état, budget de la Sécurité Sociale).

Il a aussi pour compétence d'autoriser par un vote les **déclarations de guerre**, et peut autoriser la **ratification** par le Président de la République des traités internationaux qui ont une incidence sur les finances publiques.

Le Parlement autorise le Gouvernement à adopter des actes dans le domaine de la loi, qui est pourtant en principe le domaine du Parlement lui-même. Ces lois adoptées par le Gouvernement sont appelées des **ordonnances** (dont le contenu n'est donc pas débattu par le Parlement). La Constitution prévoit donc que le Parlement puisse autoriser le Gouvernement à intervenir (c'est-à-dire adopter des textes) dans le domaine de la loi, par le biais de ces ordonnances.

### 2. Le contrôle du Gouvernement

Le Parlement a un pouvoir du **contrôle** du Gouvernement, par différentes procédures.

On retrouve des **procédures d'information**, qui sont des questions écrites ou orales posées par les parlementaires au Gouvernement.

Le Parlement a également un pouvoir **d'investigation**, par le biais de commissions constituées de parlementaires qui vont rendre des rapports sur un sujet particulier lié à l'activité du Gouvernement.

Certains parlementaires ont aussi la possibilité de réaliser des contrôles sur **l'utilisation de l'argent public** par les membres du Gouvernement.

Enfin, le Parlement peut mettre en cause la **responsabilité politique du Gouvernement** par le biais de 3 mécanismes de l'article 49 de la Constitution vus précédemment (*question de confiance, motion de censure et 49.3*).

Une loi votée peut avoir plusieurs origines. Elle peut être **parlementaire** (élaborée par le Parlement, qui va faire une proposition de loi), mais peut aussi être d'origine **gouvernementale**, lorsque le Gouvernement élabore le texte et le transmet au Parlement pour un vote.

## B) Les relations entre le Parlement et le Président de la République

Les relations entre le Parlement et le Président de la République sont assez **limitées** depuis la **V<sup>e</sup> République**, mais elles existent tout de même et sont marquées par une **prédominance** du Président de la République sur le Parlement, qui se traduit de plusieurs manières.

Le Président de la République peut décider d'imposer au Parlement la **réévaluation d'une loi** qui vient d'être adoptée (s'il n'est pas en accord avec).

Aussi, le Président de la République a le pouvoir de **promulguer les lois**. En effet, après adoption du Parlement, le Président doit prendre une décision appelée promulgation de la loi pour mettre en place cette loi. S'il a un doute sur la conformité à la Constitution d'une loi, il peut saisir le **Conseil constitutionnel** pour que celui-ci valide ou non la constitutionnalité de la loi.

Par ailleurs, le Président de la République est le seul compétent pour convoquer le **Congrès** afin d'adopter une loi constitutionnelle. Une loi constitutionnelle est une loi qui va modifier la Constitution, notre texte fondamental. Pour adopter une loi constitutionnelle, il faut réunir le Parlement en **Congrès**, ce qui consiste en une **réunion de tous les parlementaires** à Versailles, avec ainsi l'ensemble des sénateurs et députés réunis pour adopter la loi constitutionnelle, seulement s'il y a une majorité absolue des **3/5**.

Enfin, le Président de la République peut **dissoudre l'Assemblée nationale**. Il met ainsi fin au mandat des députés et demande la promulgation de nouvelles élections législatives.

En contrepartie, le Parlement a tout de même le pouvoir de procéder à la  **destitution** du Président de la République dans un cas très particulier, qui est un **manquement** de celui-ci à ses devoirs, manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. Dans ce cas-là, la Haute Cour devra porter le jugement du Président de la République et ne pourra le destituer qu'à la majorité des **2/3** des membres de cette Haute Cour.

### **C) Les rapports du Parlement avec le Gouvernement**

Dans cette relation, le **Gouvernement** a une place centrale. Il partage l'initiative des lois avec le **Parlement**, et est compétent pour élaborer des textes de lois qui seront proposés au vote au Parlement.

Le Gouvernement dispose également d'un **droit d'amendement**, qui est un droit d'apporter des **modifications** aux textes de lois débattus au sein du Gouvernement.

L'adoption des lois se fait par un vote à la fois au sein de l'Assemblée nationale et du Sénat. S'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur un texte de loi commun, le Gouvernement a le pouvoir de donner le **dernier mot** à l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement a aussi un pouvoir de **saisine du Conseil constitutionnel** sur une loi adoptée par le Parlement. En effet, si le Gouvernement a un doute sur la conformité d'une loi à la Constitution, il peut demander au conseil constitutionnel de valider ou non la constitutionnalité de la loi.

En contrepartie, le Gouvernement est **responsable politiquement** devant le Parlement, c'est-à-dire que le Parlement dispose de moyens de **contrôle** du Gouvernement et peut le **renverser** en utilisant les différents points de **l'Article 49 de la Constitution** vus précédemment.

## 5) Le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel dispose du pouvoir **judiciaire** comme toutes les autres juridictions françaises. Son principal rôle est d'assurer le **respect de la Constitution** (norme suprême en France), en pratiquant un contrôle de constitutionnalité des lois, c'est-à-dire qu'il va vérifier que les lois sont bien **conformes** à la Constitution.

Il existe deux modalités pour pratiquer ce contrôle de constitutionnalité :

- Le contrôle de constitutionnalité des lois **a priori**.
- Le contrôle de constitutionnalité des lois **a posteriori**.

Le **contrôle de constitutionnalité des lois a priori** apparait après le vote d'une loi, mais avant son entrée en vigueur.

En effet, avant la promulgation de la loi par le Président de la République, il est possible de saisir le Conseil constitutionnel pour vérifier qu'une loi est bien **conforme** à la Constitution. Dans le cadre de ce contrôle a priori, le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'une des deux Assemblées Parlementaires (Sénat et Assemblée Nationale), et enfin un groupe de minimum 60 députés ou 60 sénateurs, peuvent saisir le Conseil constitutionnel. Si le Conseil constitutionnel considère que la loi n'est pas conforme à la Constitution, **elle n'entrera pas en vigueur**.

Le Conseil constitutionnel est également compétent pour effectuer un contrôle de constitutionnalité des **traités internationaux**. Avant que le Président de la République ne ratifie un traité international (*l'adopte*), le Conseil constitutionnel peut être saisi pour **vérifier** que le traité international est bien conforme à la Constitution. Si tel n'est pas le cas, la France n'adoptera pas ce traité international.

Le **contrôle de constitutionnalité des lois a posteriori** va intervenir alors qu'une loi est déjà en vigueur. Devant un juge, l'une des parties en cause met en doute la constitutionnalité d'une loi qui doit être appliquée dans le litige.

La partie qui met en doute la constitutionnalité d'une loi formule une **question prioritaire de constitutionnalité** (QPC). S'il y a effectivement un doute sur la conformité de cette loi, le juge qui est saisi va transmettre cette QPC soit au **conseil d'État** (ordre administratif), soit à la **Cour de cassation** (ordre judiciaire).

Le Conseil constitutionnel a aussi une mission qui est de contrôler la **régularité** des référendums et élections (présidentielles, sénatoriales et législatives).

Enfin, le Conseil constitutionnel peut être amené à émettre des avis et constats sur certaines **situations particulières**.

*Exemple : Vacances du Président de la République, lorsque le Conseil constitutionnel va nommer par intérim le Président du Sénat pour le remplacer.*

Pour les **pouvoirs exceptionnels** confiés au Président de la République, le Conseil constitutionnel intervient au préalable pour émettre un avis justifiant s'il y a un risque éventuel pour la nation ou non.