

*Que
sais-je?*

**LES INSTITUTIONS
FRANÇAISES**



Pierre Pactet

puf

40 24 2264

DL Livres - BnF.

04 OCT. 2006

QUE SAIS-JE ?

Les institutions françaises

françaises

PIERRE PACTET

Université de la Méditerranée - Aix-Marseille 3

Faculté des Sciences de la Terre et de l'Atmosphère - Marseille

Jean-François Pactet

Université de la Méditerranée - Aix-Marseille 3

JEAN-FRANÇOIS PACTET

Université de la Méditerranée - Aix-Marseille 3

2006

D2

OLIVER - BNF

10 OCT 2006

OLIVER - BNF

QUE SAIS-JE ?

*Les institutions
françaises*

PIERRE PACTET

Professeur émérite de l'Université Paris XI
Doyen honoraire de la Faculté de droit Jean-Monnet à Sceaux

*Onzième édition révisée
en collaboration avec*

JEAN-FRANÇOIS PACTET

Conseiller des Affaires étrangères

80^e mille



QUE SAIS-LE ?

Les institutions françaises

PIERRE FAGET

Le présent ouvrage est l'œuvre de l'auteur et ne saurait être considéré comme un document de la Bibliothèque de la Sorbonne.

Éditions de la Sorbonne

PIERRE-FRANÇOIS FAGET

Université de Lille III

1976

ISBN 2 13 055720 1

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1976
11^e édition mise à jour : 2006, septembre

© Presses Universitaires de France, 1976
6, avenue Reille, 75014 Paris



INTRODUCTION

Les institutions françaises doivent s'entendre d'abord des organes de direction politique et des autres centres de pouvoir qui exercent leur autorité sur le sol de la France et à l'égard de sa population, qu'il s'agisse de l'appareil étatique subordonné au gouvernement ou des organes supranationaux habilités par les traités à prendre des décisions dans les secteurs qui leur sont attribués. Elles doivent s'entendre également, dans un pays où le pluralisme et le libéralisme sont de très ancienne tradition, des libertés et des droits reconnus au citoyen, dont le fondamental droit de vote, de la décentralisation territoriale, qui lui permet d'être étroitement associé par son suffrage à la gestion des affaires locales, enfin de l'organisation juridictionnelle car il ne peut y avoir de liberté sans une justice indépendante. Parmi tous ces éléments le pouvoir politique joue un rôle moteur en ce sens qu'il détermine ou autorise tous les autres.

La V^e République a été établie dans l'urgence, en 1958, par réaction à l'encontre de la IV^e République, un régime qui n'était certes pas sans mérite mais qui était discrédité par une instabilité gouvernementale caractérisée, entraînant impuissance, paralysie et finalement son propre effondrement. Pourtant, la IV^e République avait cru en 1946 remédier aux errements – identiques – reprochés à la III^e République en mettant en place un régime parlementaire qui, cette fois, était rationalisé. Il n'en a rien été parce

que la rationalisation, si elle a rendu les mécanismes plus complexes, n'a pas mis en cause la traditionnelle prépondérance républicaine du législatif sur l'exécutif, une prépondérance à laquelle la plupart des démocraties occidentales avaient pour leur part renoncé.

On conçoit dans ces conditions que les auteurs de la Constitution du 4 octobre 1958 et tout particulièrement le général de Gaulle, père fondateur de la V^e République, aient adopté la démarche inverse. Ils ont consacré l'essentiel de leurs efforts – facilités par les circonstances et par l'absence d'assemblée constituante, la Constitution devant être seulement ratifiée par le peuple – à renforcer l'exécutif et, au sein de ce dernier, à faire du président de la République le titulaire principal du pouvoir politique. Dans le même temps, tenus par le dernier legs de la IV^e République, à savoir la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui le leur imposait, ils ont associé au président de la République un gouvernement collégial et solidaire, dirigé par un Premier ministre et responsable politiquement devant l'Assemblée nationale. Ils ont aussi maintenu la rationalisation des rapports entre le gouvernement et les assemblées mais cette fois en l'établissant au seul profit du premier.

Il en est résulté un régime un peu hybride, qui n'était ni un régime présidentiel ni un régime parlementaire mais empruntait à chacun d'eux certaines de ses caractéristiques. Le général de Gaulle, premier président de la République, a disposé d'une énorme autorité qui lui venait de son rôle historique comme de son volontarisme et de son charisme personnel. Ses successeurs, qui ne pouvaient prétendre à la même dimension, en ont conservé une grande part du

fait de leur élection au suffrage universel direct, décidée lors de la révision constitutionnelle de 1962. Pendant longtemps le rôle du Président a été considéré à juste titre comme essentiel, sa primauté certaine, il était, disait-on, la « clé de voûte du régime » (Michel Debré), toutes les institutions s'ordonnaient autour de lui. Effectivement, pour la première fois en France sous un régime républicain, la stabilité du pouvoir a été assurée.

Parmi les nombreux facteurs qui ont généré cette stabilité il faut faire une place particulière à deux éléments. D'une part, le mode d'élection du président de la République, qui au deuxième tour ne laisse en lice que les deux candidats arrivés en tête, ce qui oblige les partis à se regrouper de manière quasi permanente en fonction de leurs affinités. D'autre part, la loi électorale qui impose pour les législatives le scrutin majoritaire uninominal à deux tours et par là même sur-représente les grandes formations susceptibles de conclure des alliances et qui élimine du second tour les candidats des petites formations n'arrivant pas à obtenir un pourcentage de voix égal ou supérieur à 12,5 % des inscrits. Un régime pluraliste ne fonctionne bien que si ne sont en compétition qu'un petit nombre de grandes formations ou alliances.

C'est pourquoi il est juste de reconnaître que la V^e République a fait preuve de sa solidité, notamment lors des changements politiques intervenus depuis 1981. Pourtant les forces de gauche avaient beaucoup critiqué les institutions et la pratique qui en était faite lorsqu'elles étaient dans l'opposition mais dès qu'elles ont eu le pouvoir elles l'ont exercé dans l'esprit et selon les méthodes de leurs adversaires de

la veille, quand bien même elles ne renchérisaient pas. Ce faisant, elles ont donné au régime l'ancrage politique qui lui manquait encore.

Il n'en est pas moins vrai que le régime, tel qu'il fonctionne depuis le début des années 1990, a beaucoup évolué et n'est plus celui qu'ont voulu ses fondateurs. Entre beaucoup d'autres éléments on en retiendra deux de particulière importance.

La cohabitation entre un président de la République et une majorité parlementaire – donc aussi le Premier ministre – d'orientation politique différente s'est banalisée. La première, en 1986, la deuxième, en 1993, ont été relativement brèves ; la troisième, en revanche, a duré toute une législature (de 1997 à 2002). Ces trois cohabitations ont utilement rappelé que le président de la République n'est « la clé de voûte » du régime que s'il est soutenu par la majorité ou en période de crise. En période de cohabitation, la réalité du pouvoir appartient à la majorité parlementaire et au Premier ministre qui en procède nécessairement puisqu'il est politiquement responsable devant elle. C'est donc le Premier ministre qui, à la tête du gouvernement, dirige la politique nationale, comme d'ailleurs le prévoit l'article 20 de la Constitution, sous le contrôle un peu lointain et éventuellement critique du Président. Le régime se rapproche alors d'un régime parlementaire. Toutefois, il est permis de considérer la cohabitation comme dérogeant au schéma dominant de fonctionnement du régime. Pour autant, les périodes de cohabitation ne peuvent être considérées comme négligeables, puisque, à elles trois, elles représentent environ neuf années.

L'intégration de la République dans l'Union européenne a connu depuis une dizaine d'années une accélération très sensible. Des transferts de compétences très étendus ont été avalisés par révisions constitutionnelles. La réglementation européenne tient désormais une place à la fois considérable et éminente dans l'ordonnement juridique national. La conception de la souveraineté française qui prévalait au début de la V^e République s'estompe de plus en plus mais on n'oubliera pas pour autant que l'évolution et le changement sont dans l'ordre des choses.

Au bénéfice de ces observations nous présenterons dans cette 11^e édition mise à jour, d'une part, les centres de pouvoir, d'autre part, les freins et contrepoids. 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

LES CENTRES DE POUVOIR

Le pouvoir politique se situe au sommet de l'État et en représente l'élément moteur. 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 le président de la République, le Premier ministre et le gouvernement, le Parlement que sont concentrés les feux de l'actualité. Principaux titulaires du pouvoir, ils ne sont pourtant pas seuls à en disposer. Il faut aussi tenir compte de l'appareil étatique et de l'encadrement communautaire.

L'appareil étatique est subordonné au pouvoir politique. En principe, il n'assume que des fonctions de préparation et d'exécution. En fait, il s'agit d'une énorme machinerie humaine, administrative et financière, complexe, diversifiée, qui recouvre, d'une part, une élite technocratique de haut niveau, très proche de la décision et qui participe à l'exercice du pouvoir, d'autre part, de très nombreux services affectés à des tâches d'exécution généralement assurées par voie d'autorité. L'existence de ce cercle restreint et la pesanteur de l'ensemble en font un centre important de pouvoir.

La France est membre de l'Union européenne, organisation supranationale intégrant désormais 25 États. Certes, elle est l'un des deux États ayant refusé en 2005, par voie référendaire, le projet de traité constitutionnel qui était soumis à tous les États membres et qui de ce fait n'a pu entrer en vigueur. Il est permis de penser que dans un avenir plus ou moins proche de nouvelles perspectives s'ouvriront. De toute manière, la France, qui est un des six membres fondateurs, y joue un rôle très actif. Elle participe aux instances dirigeantes de l'Union, contribue par ses votes aux décisions prises qui, même si elle ne les a pas souhaitées, s'imposent à elle. Une très notable partie des normes applicables en France procède de l'Union qui, à ce titre, constitue aussi un centre de pouvoir sur son territoire et à l'égard de sa population. L'intégration de la France au sein de l'Union européenne demeure une réalité fondamentale et permanente.



Les envies du savoir

LES INSTITUTIONS FRANÇAISES

Les institutions françaises désignent les organes de direction politique et les autres centres de pouvoir qui exercent leur autorité à l'égard de la population française, y compris l'organisation de la justice et les libertés et les droits reconnus aux citoyens, dans un pays où pluralisme et libéralisme constituent une tradition très ancienne. Il revient au pouvoir politique de jouer un rôle moteur, en déterminant, ou en autorisant, tous les autres pouvoirs.

Cet ouvrage se propose de dresser un tableau actuel des différents centres de pouvoir de la France, depuis l'appareil étatique national jusqu'aux institutions européennes, ainsi que des contre-poids qui en limitent nécessairement la puissance.

Pierre Pactet

*Pierre Pactet est
professeur émérite de
l'Université de Paris XI.*

PC 3638



9 782130 557203

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE



3 7531 01820453 8

www.quesais-je.com

COLLECTION ENCYCLOPÉDIQUE
fondée par Paul Angoulvent

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX^e siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1^{er} mars 2012.

Avec le soutien du

