



# GRANDS ENJEUX CONTEMPORAINS

INSTITUTIONS, ÉCONOMIE, SOCIÉTÉ

Quel avenir pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?

Gilles Jaillot  
Valérian Rabot  
Eléonore Yildizhan

ellipses

# Quel avenir pour... **le président de la République ?**

## Faits et chiffres

Durée du mandat : 5 ans

Siège : palais de l'Élysée

Création de la fonction : 20 décembre 1848

Nombre de présidents de la République sous la V<sup>e</sup> République : 8

Actuel titulaire de la fonction : Emmanuel Macron (2<sup>e</sup> mandat, donc le dernier)

Mode d'élection : scrutin uninominal majoritaire à deux tours

Fonction : chef des armées, garant de la Constitution, de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire

## Historique

Le texte constitutionnel du 4 octobre 1958 imaginait un président de la République fort, capable de trancher des litiges comme ceux que la France a connus au cours du début du XX<sup>e</sup> siècle. Censé rassembler la Nation, celui-ci se devait d'être au-dessus des partis politiques.

Le rôle et les prérogatives du président de la République, qui figurent dans le titre II de la Constitution, illustrent cette logique. Il dispose de compétences propres (mesures qu'il peut prendre sans l'accord de quiconque) puissantes :

- il nomme le Premier ministre (article 8),
- peut dissoudre l'Assemblée nationale (article 12),
- peut saisir le Conseil constitutionnel et en nommer trois membres (article 56),
- peut recourir au référendum (article 11)
- ou encore activer l'article 16 relatif aux pouvoirs exceptionnels.

Il dispose en parallèle de pouvoirs partagés, dont la mise en place nécessite la signature du Premier ministre ou des ministres concernés par la décision :

- le droit de grâce à titre individuel (article 17),
- la nomination aux emplois civils et militaires de l'État (article 13) et des ministres (article 8),
- ou encore la signature des ordonnances (article 38) et décrets (article 13) délibérés en Conseil des ministres.

Ces prérogatives sont justifiées par la légitimité très forte du président de la République : il est en effet élu (depuis la réforme constitutionnelle de 1962) au suffrage universel direct. Au fil du temps, cette élection est d'ailleurs devenue le principal rendez-vous de la démocratie française.

## Actualité

La pratique du pouvoir exercée par le général de Gaulle et les autres présidents de la République est bien différente. Ces derniers n'ont que très peu voire pas du tout utilisé certaines dispositions prévues par le texte constitutionnel, censées vivifier la vie démocratique française :

- Sur 9 référendums organisés sous la Ve République, 4 l'ont été sous la présidence du général de Gaulle ;

- La seule utilisation de l'article 16 date de 1961, lors de la tentative de putsch des généraux en Algérie, sous la présidence du général de Gaulle ;

- Le général de Gaulle a décidé de dissoudre l'Assemblée nationale à deux reprises (1962, 1968), alors que l'ensemble de ses successeurs ont eu recours à cette pratique à trois reprises (1981 et 1988 pour François Mitterrand et 1997 pour Jacques Chirac).

La pratique du pouvoir a par ailleurs indéniablement consolidé les prérogatives du président de la République. Elle témoigne de son omniprésence sur tous les fronts. La notion d'hyperprésidentialisation (redistribution des rôles entre le Président et le Premier ministre, au profit du premier) s'est largement développée sous l'impulsion de Nicolas Sarkozy. Selon ses propres termes, il considérait son Premier ministre, François Fillon, comme un « collaborateur » et non comme un acteur institutionnel à part entière. Le président de la République a ainsi pris l'habitude d'empiéter largement sur les compétences des autres acteurs institutionnels, et surtout celles du Premier ministre. Le Président maîtrise en réalité l'initiative des lois (article 39), la nomination de certains

emplois civils et militaires (article 39) et dirige l'action du Gouvernement (article 21). Le pouvoir exécutif type V<sup>e</sup> République n'est plus bicéphale mais est dirigé par une seule personne : le Président.

C'est finalement en période de cohabitation (période au cours de laquelle la majorité à l'Assemblée nationale et celle du Premier ministre sont d'une couleur politique différente de celle du Président) que la répartition des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre semble avoir réellement fonctionné.

L'Assemblée nationale semble aussi complètement soumise au Président, et ce depuis la réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000, qui a aligné le calendrier électoral des élections législatives et présidentielle (les législatives suivent la présidentielle). Ce calendrier couplé au mode de scrutin des élections législatives donne une assemblée élue pour cinq ans, soutenant le programme du président de la République mais étant incapable de jouer un quelconque rôle de contre-pouvoir afin de limiter les prérogatives grandissantes de celui-ci. Pire, c'est bien le Président qui dicte le calendrier législatif par l'intermédiaire de son gouvernement. Les principaux projets de loi sont ainsi rédigés par les conseillers de l'Élysée et la marge de manœuvre des parlementaires s'amin-cit comme peau de chagrin. L'élection d'une majorité relative au profit de la majorité présidentielle lors des dernières élections législatives de 2022 est prometteuse puisque l'adoption d'une loi passera désormais obligatoirement par l'aval d'un groupe politique étranger à la majorité présidentielle, ce qui va *de facto* repositionner l'Assemblée nationale au centre du jeu politique.

## Perspectives

Les propositions ci-dessous visent à limiter les prérogatives du Président, à réinstaurer de véritables contre-pouvoirs en France et permettraient peut-être de revenir sur des dispositions constitutionnelles pertinentes en 1958, mais désuètes et incohérentes au XXI<sup>e</sup> siècle.

Premièrement, la suppression du droit de grâce (article 17) est à envisager. Légitime d'un point de vue historique (il s'agissait d'une prérogative royale, la condamnation d'un détenu à mort devait d'abord faire l'objet d'un examen par le président de la République, qui devait rejeter le droit de grâce), il apparaît aujourd'hui comme une immixtion pure et simple du pouvoir exécutif dans le pouvoir judiciaire. Il contrevient ainsi à la théorie de la séparation des pouvoirs. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a limité la portée de cet article puisque le droit de grâce ne peut être désormais appliqué qu'à titre individuel

(et non collectif comme c'était le cas auparavant). Ce n'est néanmoins que la suppression de cet article qui répondrait à l'évolution de nos mœurs en matière judiciaire.

La nomination des membres du Conseil constitutionnel pourrait être revue. Le président de la République peut en désigner trois membres, dont le président du Conseil constitutionnel. Si cette prérogative n'est en soit pas choquante, c'est surtout l'absence de limite dans l'exercice de celle-ci qui interpelle : le Président est libre de choisir qui il veut (et non pas obligatoirement un juriste), ce qui favorise pour cette nomination l'application d'une logique politique, souvent opportuniste. Enfin, aucun organe (comme le Conseil supérieur de la magistrature pour les magistrats du siège) ne vient conseiller, valider ou contredire le choix du président de la République.

Les questions du contenu et de la portée de l'article 16 relatif aux pouvoirs exceptionnels doivent aussi être débattues. Le Président peut décider de l'activer librement, sans contrôle d'une quelconque autorité ou contreseing d'un ministre. Il interprète librement les conditions de fond (menace grave et immédiate des institutions de la République et interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels), préalable indispensable à l'utilisation de l'article 16. Il s'agit ainsi de limiter la portée d'un tel article, car il octroie des prérogatives bien trop importantes à une seule personne. Cela semble par ailleurs disproportionné au regard des enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle, et se comparer à la situation du milieu du XX<sup>e</sup> siècle. La révision du 23 juillet 2008 a d'ailleurs limité la portée de cet article : le Conseil constitutionnel peut désormais contrôler la nécessité de maintenir en vigueur les pouvoirs exceptionnels, soit par saisine après 30 jours d'utilisation de l'article 16 soit de plein droit après 60 jours d'utilisation de l'article 16. L'avis rendu par le Conseil constitutionnel ne lie néanmoins pas le président de la République. De plus, les délais (30 et 60 jours) sont contestables car longs. Ces deux arguments limitent l'efficacité d'une telle réforme.

Il s'agirait de mieux encadrer l'utilisation de l'article 16 et cela pourrait passer par un meilleur contrôle juridictionnel : alors que les décisions présidentielles prises dans le cadre de l'article 16 peuvent être contrôlées par le juge administratif si elles sont intervenues dans le domaine du règlement (Conseil d'État, 23 octobre 1964, d'Oriano), un raisonnement analogue permettrait de contrôler les mesures prises par le Président dans le domaine de la loi par le Conseil constitutionnel. Enfin, c'est surtout l'encadrement strict de l'activation d'un tel article (par exemple par le Conseil constitutionnel) qui serait vraiment utile : un avis conforme rendu par le Conseil constitutionnel dans un délai à déterminer (instantané, au bout de 15 jours, 30 jours...) limiterait considérablement la portée de l'article 16.

## Pour et Contre

### Les pouvoirs actuels du Président menacent-ils notre démocratie ?

► Avantages	► Inconvénients
Efficacité de l'action politique	Équilibre imparfait des pouvoirs
Gestion des crises	Concentration des pouvoirs
Vie démocratique	Risque de dérive
Pluralisme	Insipidité de la vie politique française
Adaptation à la cohabitation	En décalage par rapport aux autres pays européens



## Pour s'entraîner

### ● **Le président de la République est-il devenu un acteur institutionnel tout-puissant ?**

Deux facteurs principaux expliquent la puissance du président de la République : le texte constitutionnel et son interprétation au fil du temps. Inquiétante dans le contexte instable du XXI<sup>e</sup> siècle, la recherche de garde-fous doit être menée afin de concilier équilibre des institutions avec pérennité de notre système politique.

#### I. La montée en puissance des prérogatives du président de la République

I.A. Le président de la République du XXI<sup>e</sup> siècle n'utilise pas toutes ses prérogatives, ce qui montre la puissance de cet acteur institutionnel

I.B. En raison de la pratique du pouvoir, les prérogatives du Président augmentent au fil du temps

#### II. La limitation des pouvoirs du Président par l'émergence d'autres acteurs

II.A. Un contrôle juridique et législatif témoignant du bon fonctionnement des institutions

II.B. Un contrôle politique efficace effectué tous les cinq ans

### ● **Conclusion**

Malgré des garde-fous certains, les prérogatives du président de la République (cohérentes au début de la V<sup>e</sup> République) ne semblent plus adaptées aujourd'hui et mériteraient d'être révisées.

# Quel avenir pour... **l'Assemblée nationale ?**

## Faits et chiffres

Nombre de députés : 577 (228 femmes et 349 hommes, la parité est en recul par rapport au mandat précédent)

Mode de scrutin : majoritaire à deux tours

Durée du mandat : 5 ans

Mission : législative (initiative, discussion, vote de la loi...) et contrôle (du gouvernement notamment)

Siège : palais Bourbon

Création : 1958

Présidente : Yaël Braun-Pivet

## Historique

L'article 1 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 a institué la Chambre des députés, dont les membres étaient élus au scrutin universel direct pour 4 ans. Cette chambre pouvait être dissoute et renverser le gouvernement. Mais la crise du 16 mai 1877, opposant la Chambre des députés à majorité républicaine au président Mac Mahon (monarchiste), a illustré les carences du régime. La Chambre, en s'opposant au gouvernement monarchiste, a entraîné la démission du Président. Le nouvel élu (Jules Grévy) s'est alors engagé à ne pas utiliser le droit de dissolution de la Chambre des députés afin d'éviter toute situation de blocage. Le régime de la III<sup>e</sup> République a dès lors basculé vers un régime d'assemblée, où l'exécutif demeurait très faible.

La IV<sup>e</sup> République, promulguée le 27 octobre 1946, a institué l'Assemblée nationale. D'après l'article 3 de la Constitution, le peuple exerçait sa souveraineté « par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel ». Elle était ainsi la chambre principale de la IV<sup>e</sup> République, tant en vertu de



la fonction législative que du contrôle de l'exécutif: de 1946 à 1954, l'Assemblée nationale était d'ailleurs la seule disposant d'une compétence législative pleine et entière.

L'Assemblée a aussi joué un rôle certain dans la chute de la IV<sup>e</sup> République, car elle a utilisé à outrance la motion de censure et la question de confiance posée au gouvernement (articles 49 et 50) afin de renverser les gouvernements. La IV<sup>e</sup> République était politiquement instable: elle a connu 17 chefs de gouvernement qui ont formé 25 gouvernements en 12 ans. On le constate, un gouvernement ne durait pas un an en moyenne, alors même que l'époque appelait des positions politiques fortes (décolonisation, redressement économique, engagement pro-américain pour faire face au bloc de l'Est...). La difficulté pour le pouvoir exécutif de renverser l'Assemblée nationale a fait de la IV<sup>e</sup> un régime d'assemblée, qui était dans l'impossibilité de régler les conflits de l'époque.

## Actualité

Le titre IV de la Constitution de la V<sup>e</sup> République régit la structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement. L'Assemblée nationale est indéniablement la chambre la plus puissante puisqu'elle seule peut renverser le gouvernement et qu'elle obtient le dernier mot, lors du vote de la loi, quand elle est en désaccord avec le Sénat. Cette supériorité s'explique par une plus grande légitimité de l'Assemblée nationale, en raison du mode de scrutin, puisqu'elle représente le peuple, alors que le Sénat représente les territoires.

L'Assemblée nationale reste toutefois, de fait, quelque peu soumise au pouvoir exécutif. Une série d'articles constitutionnels permettent à ce dernier de s'affirmer par rapport au Parlement:

- Le pouvoir exécutif peut recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, qui permet d'adopter un texte sans vote. Seul le dépôt d'une motion de censure et le vote de celle-ci à la majorité absolue des membres de l'Assemblée peuvent renverser le gouvernement et entraîner l'abandon du texte.
- Le pouvoir exécutif peut utiliser le vote bloqué (article 44 alinéa 3), qui permet au gouvernement de demander à l'Assemblée nationale de voter un texte dénué des amendements parlementaires dont le gouvernement veut se débarrasser.

La pratique du pouvoir a aussi favorisé une perte de puissance de l'Assemblée. La réforme constitutionnelle du 2 octobre 2000 limite à cinq ans la durée du mandat présidentiel. Elle a pour objectif d'éviter les situations de