

# Chapitre 5

## Comment s'organise la vie politique ?

### Institutions publiques : cadre politique

#### Introduction

Dans le langage courant, « la politique » se confond avec le jeu des luttes pour le pouvoir et les ambitions personnelles.

On finit par perdre de vue la raison d'être du politique : le gouvernement de la cité (polis).

En 1762 J.J Rousseau (1712-1778) écrivait « *Du contrat social* » : en faisant reposer la souveraineté sur le peuple, l'État contribua à l'essor du modèle démocratique. Par le contrat social, le peuple consent volontairement à se soumettre au gouvernement qu'il a choisi.

## 1 L'État

### A Définition

C'est une notion juridique qui veut dire :

- pays.
- les organes politiques et administratifs qui dirigent un pays, appelés aussi pouvoirs publics.
- la personne morale de droit public titulaire d'une souveraineté sur l'ensemble du territoire et qui se dote d'une constitution énonçant les droits fondamentaux des individus et des pouvoirs publics dans le pays.

Trois éléments constituent un État :

- la Nation : c'est le passé, la culture...concrétisés par des symboles (drapeau, hymne...),
- un territoire géographique,
- une puissance publique ou un pouvoir.

On parle d'État de droit pour désigner un État dans lequel il existe des règles de droit.

L'État français est un État démocratique qui se caractérise par :

- une République : c'est le pouvoir donné au peuple (droit de vote, liberté de circulation et d'expression...);
- une République **indivisible** : tous sont soumis au même pouvoir ;
- une République **laïque** : les pouvoirs publics sont indépendants des religions. Une liberté de culte est laissée aux individus ;

- une République **démocratique** : elle assure des droits et des libertés à tous les citoyens ;
- une République sociale : elle assure une égalité de droits et de devoirs entre tous les citoyens français.

Les règles démocratiques sont garanties par la constitution du 4 octobre 1958 qui énonce et protège les libertés et les droits fondamentaux du citoyen français. Ce texte impose aussi des règles de droit aux gouvernants et définit le mode d'organisation, de fonctionnement et les limites du pouvoir politique.

Le mot république signifie la chose publique. En fait, pendant longtemps, la République a désigné une forme de gouvernement excluant simplement le pouvoir héréditaire et la monarchie.

En France la République apparaît d'abord dans des symboles :

- le drapeau tricolore
- la devise « *Liberté, égalité, fraternité* »
- la Marseillaise
- une allégorie Marianne, coiffée du bonnet phrygien qui personnifie l'Etat républicain
- la fête nationale
- un lieu de mémoire de la Patrie : le Panthéon, où reposent les hommes célèbres (étymologie : temple de tous les dieux).

L'article 1 de la constitution de 1958 qualifie la République d'indivisible, laïque, démocratique et sociale.

## B Constitution

C'est l'ensemble des dispositions qui énoncent les principes et les règles concernant la forme de l'Etat, l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics et qui affirment les droits et les libertés garantis aux individus.

La plupart des pays ont une constitution écrite. La constitution est au sommet de la hiérarchie des lois. La constitution du 4/10/1958 détermine la composition et la compétence du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire.

## C Démocratie

Le mot vient du grec et se compose de deux mots : *demos*, le peuple et *kratos*, le pouvoir. La démocratie est donc un régime politique dans lequel le peuple exerce le pouvoir.

Abraham **Lincoln** (1809-1865) a dit : « *la démocratie est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ».

Elle fonctionne aujourd'hui selon 4 grands principes : la séparation des pouvoirs, la souveraineté de la Nation, le pluralisme politique et le respect des libertés fondamentales de l'homme. L'exercice de cette souveraineté se présente normalement sous la forme de la démocratie indirecte ou représentative où le pouvoir est exercé par des représentants élus au suffrage universel ; les citoyens n'interviennent qu'au moment de l'élection de leurs représentants.

---

On considère depuis **Montesquieu** (1689-1755) que les trois pouvoirs étatiques doivent être séparés. L'État doit :

- faire les lois (pouvoir législatif), veiller à leur application (pouvoir exécutif), régler les conflits qu'elles suscitent (pouvoir judiciaire).

L'État garantit un certain nombre de droits et libertés : droits de la personne physique (liberté de circuler), droits du citoyen (droit de vote, liberté d'opinion ...), droits de l'agent économique appelés aussi « droits créance » ou « droits à... », car il s'agit de droits au travail, à la protection sociale.

Le pluralisme est la situation qui permet à plusieurs forces politiques (les partis) de participer sur un pied d'égalité à la lutte pour le pouvoir.

## 2 Le pouvoir exécutif

Les organes exécutifs sont le Président de la République et le gouvernement.

### A Le Président

Il est élu pour 5 ans (depuis le référendum du 24/09/2000) au Suffrage Universel Direct (référendum du 28/10/1962). Le mode d'élection est le scrutin majoritaire à 2 tours. Pour être candidat, il faut recueillir 500 signatures auprès des 40 000 parrains potentiels.

Les derniers présidents :

- Charles De Gaulle 1958-1969 ;
- Georges Pompidou 1969-1974 ;
- Valérie Giscard d'Estaing 1974-1981 ;
- François Mitterrand 1981-1995 ;
- Jacques Chirac 1995-2007 ;
- Nicolas Sarkozy 2007-2012 ;
- François Hollande 2012-2017 ;
- Emmanuel Macron 2017-

Il nomme le Premier ministre et sur proposition du Premier ministre les autres ministres. Il préside le conseil des ministres et nomme aux plus hautes fonctions civiles et militaires, il est le chef des Armées, il promulgue les lois. Il veille au respect de la Constitution et nomme pour 9 ans 3 membres du Conseil constitutionnel, dont le président de ce conseil.

Il préside le conseil supérieur de la magistrature dont il nomme les 9 membres. Il a le droit de faire grâce.

Il peut dissoudre l'Assemblée nationale, consulter les électeurs par référendum.

En vertu de l'article 16, il peut prendre les pleins pouvoirs si le territoire est menacé ou envahi, si les institutions de la République sont menacées. Le rôle du Président de la République est prééminent et la conception de ce rôle par le Général De Gaulle a accru cette prééminence.

## B Le gouvernement

Il se compose du Premier Ministre et des ministres. Il conduit la politique de la Nation (article 20).

Les Premiers ministres : Édouard Balladur (1993-1995); Alain Juppé (1995-1998); Lionel Jospin (1998-2002); Jean-Pierre Raffarin (2002-2005); Dominique de Villepin (2005-2007); François Fillon (2007-2012); Jean-Marc Ayrault (2012-2014); Emmanuel Valls (2014-2016); Bernard Cazeneuve (2016-2017); Édouard Philippe (2017-)

Les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Les principaux pouvoirs du gouvernement sont l'adoption des projets de lois à soumettre aux Assemblées, l'adoption en conseil des ministres des décrets signés par le Président de la République, la décision d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale.

Avec l'article 49.3 le Premier ministre engage la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte. Si dans les 24h, aucune motion de censure n'est déposée, le texte est considéré comme adopté sans vote.

## 3 Le pouvoir législatif

### A Composition

L'article 24 de la Constitution indique : « le Parlement comprend l'Assemblée nationale et le Sénat » (bicamérisme).

Les députés sont élus pour 5 ans au Suffrage Universel Direct. Il y a 577 députés et en 2018 le président de l'Assemblée nationale est François de Rugy, puis Richard Ferrand.

Les sénateurs sont élus au suffrage indirect pour 6 ans. Le Sénat, représentation des départements se renouvelle par moitié tous les 3 ans. Il y a 348 sénateurs et le président en 2018 est Gérard Larcher.

Les Assemblées comprennent des commissions permanentes. Depuis 1995 il y a une session ordinaire unique de 9 mois du premier mardi d'octobre au dernier jeudi de juin.

### B Pouvoirs

Le Parlement détient le pouvoir législatif et le pouvoir financier (loi de finances). L'Assemblée nationale, seule, contrôle l'action du pouvoir exécutif et peut le renverser (motion de censure et question de confiance).

Le **cumul des mandats** a été limité notamment par la loi du 05/04/2000 : députés et sénateurs ne peuvent détenir qu'un seul autre mandat (conseiller régional, général ou municipal).

### C Additifs : Vie publique

Deux textes de loi visant à interdire à un parlementaire d'exercer simultanément une fonction de chef ou d'adjoint d'un exécutif local (maire, adjoint au

---

maire, maire d'arrondissement, conseiller municipal délégué, président ou vice-président de conseil régional, de conseil général ou d'établissement de coopération entre collectivités territoriales) ont été promulgués le 14 février 2014 pour tenter de corriger une pratique qui fait de la France une exception en Europe.

Le cumul des mandats concerne la plupart des députés et sénateurs.

Aujourd'hui, comme tout au long de la cinquième République, une grande majorité des parlementaires sont en situation de cumul de mandats. En 2012, 476 députés sur 577 (82 %) et 267 sénateurs sur 348 (77 %) exerçaient au moins un autre mandat électif. Ces parlementaires étaient le plus souvent à la tête d'un exécutif local : 261 députés (45 %) et 166 sénateurs (48 %) étaient soit maire, soit président de conseil général, soit président de conseil régional.

Ces chiffres font de la France une exception en Europe, où la proportion d'élus en situation de cumul ne dépasse pas 20 %. En Italie, 16 % des parlementaires exercent au moins un autre mandat, ils ne sont que 15 % en Espagne, 13 % en Grande-Bretagne et 10 % en Allemagne.

Pourtant, plusieurs limitations ont été posées au cumul des mandats. Les principales règles en la matière ont été posées par la loi organique du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux (concernant les parlementaires nationaux) et par la loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice (incompatibilités applicables aux élus locaux, aux députés européens et incompatibilités entre fonctions exécutives locales).

Les groupes parlementaires réunissent les élus par affinités politiques. Il faut 15 députés pour constituer un groupe ou 10 sénateurs (2016).

## 4 Des organismes consultatifs

L'action du gouvernement est facilitée par des organes consultatifs qui étudient les problèmes qui leur sont posés et donnent leur avis.

### A Les organes centraux d'intervention économique

#### A.1 Le conseil économique social et environnemental

Il se compose de 233 membres désignés pour 5 ans. 70 % des membres sont désignés par des organismes représentatifs : syndicats, organisations patronales, associations familiales. Les autres 30 % sont nommés par le président de la République. Il siège au palais d'Iéna et est pour l'essentiel un donneur d'avis.

#### A.2 Les chambres de commerce et d'industrie

Ce sont des établissements publics administratifs composés de représentants élus par les professionnels. L'implantation des chambres de commerce est départementale et régionale. Il existe une assemblée permanente des présidents au niveau national.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont, en France comme dans d'autres pays, des organismes chargés de représenter les intérêts des entreprises

commerciales, industrielles et de services d'une zone géographique et de leur apporter certains services.

### A.3 Le conseil constitutionnel et le conseil d'État

Le conseil constitutionnel et le conseil d'État ont également un rôle consultatif et juridictionnel.

Le conseil d'État est le conseiller du gouvernement pour la préparation des projets de loi; il se compose de 300 membres et 390 agents majoritairement recrutés par la voie du concours ou du détachement.

## B Les autorités administratives indépendantes

- Agence française de lutte contre le dopage AFLD
- Autorité de la concurrence
- Autorité de contrôle prudentiel ACP
- Autorité des marchés financiers AMF
- Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ACNUSA
- Autorité de régulation des activités ferroviaires ARAF
- Autorité de régulation des communications électroniques et des postes ARCEP
- Autorité de régulation des jeux en ligne ARJEL
- Autorité de sûreté nucléaire ASN

**Une autorité administrative indépendante (AAI)** est une institution de l'État chargée, en son nom, d'assurer la régulation de secteurs considérés comme essentiels et pour lesquels le Gouvernement veut éviter d'intervenir trop directement.

**Les AAI sont une catégorie juridique relativement nouvelle** car, contrairement à la **tradition administrative française**, elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. C'est dans la loi du 6 janvier 1978 créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) que le terme est apparu pour la première fois.

Leur nombre varie selon les auteurs, en fonction des critères de définition retenus. Elles se répartissent en deux catégories, celles chargées de la régulation des activités économiques et celles protégeant les droits des citoyens.

Les AAI présentent trois caractères, ce sont :

- des **autorités** : elles disposent d'un certain nombre de pouvoirs (recommandation, décision, réglementation, sanction);
- **administratives** : elles agissent au nom de l'État et certaines compétences dévolues à l'administration leur sont déléguées (ex : le pouvoir réglementaire);
- État : à la fois des secteurs contrôlés mais aussi des pouvoirs publics.

La République se veut objective. C'est l'une des exigences de l'État de droit; c'est pourquoi le pouvoir central a, pour éviter tout arbitraire, suscité de sa propre initiative la création d'institutions réputées impartiales et appelées A.A.I.

La **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)** est une autorité administrative indépendante française. La CNIL est chargée de veiller à

---

ce que l'informatique soit au service du citoyen et qu'elle ne porte atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée, ni aux libertés individuelles ou publiques. Elle exerce ses missions conformément à la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée le 6 août 2004.

## 5 L'union Européenne

### Les textes et les traités de l'Union Européenne

Les traités sont des accords entre Etats. Certains créent des institutions, c'est le cas des traités de l'Union Européenne.

Le traité de Rome, signé le 25/03/1957 institue la C.E.E; depuis 2013, la C.E.E devenue U.E regroupe 28 pays.

#### a) Les institutions politiques et administratives.

Elles comprennent le Conseil européen, le Conseil des ministres, la Commission, le Parlement.

Le Conseil européen comprend les Chefs d'Etat ou de gouvernement. Il détermine les grandes orientations de l'U.E.

Le Conseil des ministres comprend les ministres responsables selon les sujets débattus (agriculture, finances). Il adopte les textes proposés par la Commission, à l'unanimité ou à la majorité qualifiée.

La Commission a l'initiative des textes communautaires et comprend des membres désignés par les Etats membres.

Le Parlement est composé de membres élus au S.U.D. Il vote le budget de l'U.E.

Les organes de l'U.E établissent des règles de droit applicables dans les pays membres : directives, règlements, décisions, recommandations.

La directive impose un but à atteindre dans un délai donné.

Le règlement est un acte à portée générale, s'appliquant directement et intégralement dans tous les Etats membres.

#### b) Les institutions judiciaires comprennent la Cour de justice des communautés européennes (C.J.C.E), renommée depuis 2009 cour de justice de l'U.E; elle veille à l'application du droit de l'Union. L'U.E comprend d'autres institutions, telles que la B.C.E...