

## DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

### Séance n° 13

## Le Président de la République

#### Objet de la séance :

*Comme vous l'avez vu à la séance précédente, la conception gaullienne de la Constitution s'est très vite imposée dans le cadre constitutionnel formel du texte de 1958. Cependant, il s'agira de se demander : dans quelle mesure cette lecture s'est-elle perpétuée après le départ du Général de Gaulle ? Comment « fonctionne » l'institution présidentielle ?*

*Ainsi, cette séance doit vous permettre de comprendre l'un des traits caractéristiques majeurs du système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République : la captation présidentielle du système parlementaire (cette expression étant préférable à celle, plus répandue, de « présidentielisme » en ce qu'elle permet d'identifier une logique structurelle d'articulation du pouvoir). Ensuite, il s'agira de se demander : dans quelles conditions juridiques et politiques fonctionne ce « présidentielisme à la française », cette captation présidentielle ?*

*Pour y parvenir, il ne suffit pas d'examiner uniquement le statut et les prérogatives juridiques du président de la République (même si ce travail préalable est évidemment indispensable) ; il convient de restituer cette institution dans ses relations formelles et substantielles avec les autres institutions gouvernantes (Premier ministre, Gouvernement, Parlement) et d'intégrer les conceptions intellectuelles qui inspirent ce jeu relationnel dynamique, rappelant l'idée, toujours en filigrane dans notre étude du droit constitutionnel, de perpétuelles liaisons entre les institutions.*

*Pour autant, il convient de préciser que la captation cesse en période de cohabitation lorsque le Président n'est plus le chef de la majorité parlementaire. La cohabitation illustre bien le fait qu'à cadre juridique constant plusieurs systèmes de gouvernement concrets peuvent être pratiqués.*

*Du point de vue formel, c'est-à-dire sous l'angle des techniques juridiques, vous vous intéresserez à la place conférée au président de la République dans les institutions de la V<sup>e</sup> République par la Constitution de 1958. Du point de vue substantiel vous vous pencherez sur l'usage qui a été fait de ces mécanismes dans la pratique, pour en déterminer l'influence réelle sur le système de gouvernement.*

**Date de distribution : semaine du 12 février 2024**

#### **Articles du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :**

Alternance, arbitrage, bicéphalisme, Captation présidentielle, Chef de l'État, cohabitation, compétence, consensus, contreseing, déclaration présidentielle, destitution, dissolution, dualisme, dyarchie, gardien de la constitution, Haute Cour, haute trahison, immunité, intérim, irresponsabilité, légitimité, majorité présidentielle, manquement, message, pouvoir exécutif, pouvoirs exceptionnels, pouvoirs propres, Président de la République, présidentielisme, privilège de juridiction, responsabilité, séparation des pouvoirs, septennat, vacance.

## **Pour aller plus loin :**

René CAPITANT, « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du Chef de l'Etat », *Encyclopédie française*, tome X (l'Etat), Larousse, 1964 (texte disponible sur : a-ledivellec.net, rubrique "Master 2 : Séminaire").

M. A. COHENDET :

- *Le président de la République*, Dalloz, 2e éd., coll. « Connaissance du droit », 2012.

- *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993.

J. M. DENQUIN, *la Monarchie aléatoire*, PUF, 2002.

A. LE DIVELLEC : (N.B.: ces articles sont consultables sur le site a-ledivellec.net, rubrique "Publications/Articles")

- « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la Ve République. », *Droits*, n°44, 2007, p. 101-137.

- « Un ordre constitutionnel confus. Indicibilité et incertitudes de la Constitution française », in *Les 50 ans de la Constitution. 1958-2008*, études réunies par D. CHAGNOLLAUD, Litec-LexisNexis, 2008, p 147- 158.

- « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentialisme », in *Cercle des constitutionnalistes, Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Dalloz, 2018, p. 73-87.

J. MASSOT, *Chef de l'État et chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, La Documentation française, 2008.

Revue *Pouvoirs* [consultable en ligne : <https://revue-pouvoirs.fr/> ]: « Le président » n° 41 (1987) ; « Qui gouverne la France ? » n° 68 (1994) ; « La cohabitation » n° 91 (1999) ; « La responsabilité des gouvernants » n° 92 (2000) ; « La candidature à la présidentielle » n° 138 (2011) ; « La Ve République - nouveaux regards » n° 166 (2018).

Ph. RAYNAUD, *L'esprit de la Ve République L'histoire, le régime, le système*, Perrin, 2017.

S. RIALS, *La Présidence de la République*, PUF, coll. « Que sais-je ? » (n° 1929), 1981.

M. SADOUN & J.-M., DONÉGANI, *La Ve naissance et mort*, Calmann-Lévy, 1998.

## **Documents de la fiche :**

### ***I. La notion de pouvoir propre***

Document n° 1 : R. JANOT, Note du 16 juin 1958 pour le général DE GAULLE.

### ***II. Le leadership présidentiel vu par les acteurs constitutionnels***

Document n° 2 : Extraits de la conférence de presse du Président Georges POMPIDOU, le 24 septembre 1971.

Document n° 3 : Extraits de la conférence de presse du Président Valéry GISCARD D'ESTAING, le 17 janvier 1977.

Document n° 4 : Extraits de l'entretien télévisé du Président François MITTERRAND, le 9 décembre 1981.

Document n° 5 : Extraits de l'entretien avec le Président Jacques CHIRAC, *Le Point* du 1er septembre 1995.

Document n° 6 : Extraits du discours du Président Nicolas SARKOZY, Epinal, le 12 juillet 2007.

Document n° 7 : L. DUPONT, E. GERNELLE et S. LE FOL, « Emmanuel MACRON : le grand entretien », *Le Point* du 31 août 2017.

Document n° 8 : Le débat entre François MITTERRAND et Georges POMPIDOU, Assemblée nationale, 24 avril 1964.

Document n° 9 : R. BACQUÉ, *L'Enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008 (extraits).

Document n° 10 : A. BERDAH et F.-X. BOURMAUD, « Retraites : le pas de deux de Macron et Philippe », *Le Figaro*, édition en ligne du 18 décembre 2019 [<https://www.lefigaro.fr/politique/retraites-le-pas-de-deux-de-macron-et-philippe-20191218>].

### ***III. Le « domaine réservé »***

Document n° 11 : Extraits du discours de Jacques CHABAN-DELMAS lors des premières assises de l'U.N.R. à Bordeaux le 15 novembre 1959 (reproduit dans *Le Courrier de la Nouvelle République - numéro spécial : Ières assises nationales*, 1959, pp. 24-25).

Document n° 12 : M.-A. COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993, pp. 217-224 (extraits).

### ***IV. Le Conseil des ministres***

Document n° 13 : B. BONTE, *Les mercredis de l'Élysée - De de Gaulle à Macron, 60 ans de secrets*, L'Archipel, 2018, pp. 17-30 (extraits).

Document n° 14 : C. DULONG, *La Vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, pp. 127-128 (extraits).

### ***V. La cohabitation***

Document n° 15 : Message du Président François MITTERRAND au Parlement, le 8 avril 1986.

Document n° 16 : Ph. ARDANT et O. DUHAMEL, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, (extraits).

Document n° 17 : E. BALLADUR, « Ne nous trompons pas d'élection reine », *Le Monde*, 12 janvier 2000.

### ***VI. Le problème de l'irresponsabilité politique du Président***

Document n° 18 : Débat de censure, Assemblée Nationale, 4 octobre 1962.

Document n° 19 : Motion de censure déposée le 2 octobre 1962.

Document n° 20 : P. AVRIL, « Un prince intouchable », *Le Monde des débats*, décembre 1992, pp. 3-4 (extraits).

---

## ***I. La notion de pouvoir propre***

### **Document n° 1 : R. JANOT, Note du 16 juin 1958 pour le général DE GAULLE**

NOTE SUR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Au cours de la première réunion consacrée aux problèmes constitutionnels, un accord a paru se réaliser sur le fait que le président de la République pourrait avoir un rôle d'arbitre.

Cet accord est, dans une très large mesure, illusoire.

En effet, pour des hommes formés par la tradition parlementaire française de ces dernières années, un président de la République arbitre est un personnage qui ne prend jamais parti sur les grands problèmes, qui ne prononce que des phrases très générales et dont l'autorité morale est d'autant moins contestée qu'elle ne s'exerce pratiquement pas. C'est bien évidemment à ce genre d'arbitre que pensaient MM. Guy Mollet et Pflimlin.

Il va de soi qu'une telle conception n'a aucun sens aujourd'hui. Certes, un arbitre n'est pas un partisan. Mais ce n'est pas non plus un spectateur. Un arbitre est une personne qui décide dans certains cas particulièrement graves et qui, par conséquent, a le pouvoir propre de décider en ces cas graves.

La notion de pouvoir propre est ici essentielle.

La Constitution doit être lumineuse sur ce point : il doit être dit clairement que certains pouvoirs appartiennent en propre au président de la République et cela doit se traduire par l'absence de contre-seing pour l'exercice de ces pouvoirs.

Il ne s'agit pas là d'une question de forme mais bien d'une question de fond et qui est capitale.

Le contreseing est en effet le signe de l'irresponsabilité du signataire, la responsabilité politique étant prise par le ministre contresignataire ; il en résulte que l'acte soumis au contreseing est la chose de ceux qui contresignent et non de celui qui signe.

Certes, on pourrait concevoir un autre système et il en allait tout autrement en régime autoritaire ; le contreseing sous l'ancienne monarchie et sous l'Empire avait seulement valeur d'authentification. Mais on ne peut sans danger de confusion avoir simultanément deux catégories de contreseings.

Il en résulte qu'admettre le contreseing des ministres ou du président du Conseil pour les actes qui doivent être pris par le président de la République, en vertu de ses propres pouvoirs, c'est accepter d'emblée une grave ambiguïté dont l'effet sera :

– soit de faire apparaître toute volonté propre du président de la République comme contraire à la tradition constitutionnelle et par conséquent à la nouvelle Constitution si elle n'est pas claire sur ce point ;

– soit de faire disparaître toute volonté propre du président de la République si d'aventure était élue à ce poste, plus tard, une personne susceptible d'exercer un rôle purement passif.

Or, les pouvoirs propres du président de la République sont indispensables si l'on ne veut pas retomber purement et simplement dans le régime parlementaire qui, au surplus, est en France traditionnellement déformé dans le sens du régime d'assemblée. La France n'aura un Gouvernement qui gouverne (au lieu d'être le commis de l'assemblée) que dans la mesure où par ses pouvoirs propres, le président de la République, appuyé sur le peuple, sera le garant de l'autorité gouvernementale.

C'est donc le président de la République et lui seul qui doit décider, soit d'accepter la démission du premier ministre, soit de faire appel au référendum, soit de dissoudre l'Assemblée.

Ces décisions signées du président de la République ne doivent pas être soumises à obligation du contreseing.

## ***II. Le leadership présidentiel vu par les acteurs constitutionnels***

### **Document n° 2 : Extraits de la conférence de presse du Président Georges POMPIDOU, le 24 septembre 1971**

[...] Chef de la majorité, c'est une expression que je crois n'avoir jamais employée pendant plus de six ans, quand j'étais Premier ministre. Il y a des majorités. Par exemple, il y a une majorité présidentielle qui m'a porté où je suis. Il y a des majorités électorales qui se traduisent tantôt à l'occasion d'élections locales, tantôt à l'occasion d'élections législatives, et il y a plus ou moins, pas toujours forcément, accord ou parallélisme entre la majorité présidentielle et la majorité législative.

Quel est le rôle du chef de l'État ? Ce n'est pas d'avoir des rapports avec la majorité. Ceci est le rôle du Premier ministre qui est d'ailleurs responsable devant cette majorité et devant l'assemblée. Cela ne veut pas dire que j'ignore la majorité, vous auriez tort de le penser. Je crois qu'il est bon, pour le fonctionnement des institutions, qu'il se trouve à l'assemblée une majorité qui accepte de soutenir dans ses grandes lignes la politique définie par le chef de l'État lorsqu'il s'est présenté aux élections présidentielles. Mais, je le répète, il n'y a pas forcément identité exacte, l'une ne colle pas forcément sur l'autre, tout est fonction, après tout, de circonstances, et il appartiendra, le cas échéant, au Président de la République de voir ce qu'il a à faire en fonction de telle ou telle majorité. Je ne suis nullement engagé dans cela, sinon, je le répète, dans la mesure où cela concernerait le bon fonctionnement des institutions. Mais, dans ce cas-là, la Constitution a prévu un certain nombre de moyens qui permettent, je pense, au chef de l'État de résoudre les difficultés. [...]

### **Document n° 3 : Extraits de la conférence de presse du Président Valéry GISCARD D'ESTAING, le 17 janvier 1977**

[...] Le Président de la République a deux fonctions. Il doit assurer le bon fonctionnement des institutions ; il est, comme on dit, le garant des institutions. Il est en même temps le protecteur des libertés des Français. Quelles que soient les circonstances, je serai donc le garant des institutions et le protecteur des libertés des Français.

M. Duhamel me pose une question tout à fait juste qui consiste à dire : mais enfin, il y a deux fonctions dans ce personnage. Il y a un président élu pour sept ans, exerçant pendant sept ans son mandat, et garant des institutions, protecteur des libertés des Français. Et il y a quelqu'un qui représente, du fait de son élection, l'application d'une certaine politique ou, en tout cas, la référence à un certain principe politique.

Alors, il y a en effet, non pas ambiguïté, mais ambivalence dans les fonctions du Président de la République. Il est les deux. Et c'est à lui de faire en sorte, par son comportement, que les deux soient compatibles. Ce qui fait que, dans la manière dont il s'exprime, dans les positions qu'il prend, dans les interventions qu'il fait, il doit tenir compte de cette ambivalence. D'ailleurs ce n'est pas propre au Président de la République française. C'est le fait de tous ceux qui sont élus, dans le monde, au suffrage universel, chefs de l'exécutif.

M<sup>me</sup> Cotta me demande si le Président de la République peut être muet sur les grands choix des Français. Certainement pas et personne ne le comprendrait. [...]

Le Président de la République, élu au suffrage universel, ne peut pas être un personnage muet. Mais [...] il peut se prononcer sur les grands choix des Français. Notamment il peut, je dirai même il a le devoir d'indiquer quel est le bon choix pour la France. Chaque fois que la question se posera, c'est-à-dire chaque fois qu'il s'agira d'un choix fondamental pour la France, j'indiquerai quel est, selon moi, le bon choix pour la France. Et je le ferai clairement.

Par contre, le Président de la République n'a pas à intervenir dans le détail des consultations électorales, détail respectable, mais qui n'est pas, à mon avis, dans sa mission. [...]

#### **Document n° 4 : Extraits de l'entretien télévisé du Président François MITTERRAND, le 9 décembre 1981**

Le Président de la République n'a pas à arbitrer entre les ministres et même entre les ministres et le Premier ministre. Le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République, dès lors que le Président de la République a pour devoir de mettre en œuvre le programme sur lequel il a passé contrat avec la nation. [...]

Le Premier ministre a la responsabilité du gouvernement, par définition, et je laisse le gouvernement agir conformément à la Constitution. Je m'applique simplement à donner quelques directives. La directive principale, c'est l'application du programme sur lequel j'ai été élu. Alors le gouvernement doit continuer. [...]

Le Président de la République a beaucoup de pouvoirs, il n'a pas tous les pouvoirs non seulement institutionnellement, c'est-à-dire d'après la Constitution, qui est la règle commune, mais aussi par rapport à la conception que j'ai de la démocratie.

Mais il a de grands pouvoirs et, lorsque vous m'interrogez, vous avez le droit de me mettre en cause parce que la politique pratiquée par le gouvernement m'engage au premier chef. Je suis le premier responsable de la politique française. [...]

#### **Document n° 5 : Extraits de l'entretien avec le Président Jacques CHIRAC, *Le Point*, 1<sup>er</sup> septembre 1995**

*Journaliste* – Par delà les définitions de la Constitution, comment concevez-vous votre rôle ? Que doit être le Président de la France qui se prépare à l'an 2000 ?

*J. Chirac* – Le Président est d'abord un rassembleur. Il ne peut être partisan. Il doit privilégier ce qui unit les Français et combattre ce qui les divise. Il est le gardien de la cohésion nationale, il garantit le pacte républicain qui unit nos concitoyens. Le Président de l'an 2000 doit à la fois être proche des Français, les écouter et les comprendre, mais aussi avoir le recul nécessaire pour montrer le chemin, définir et faire vivre l'ambition commune.

*Journaliste* – Comment concevez-vous votre relation institutionnelle avec le Premier ministre ?

*J. Chirac* – Telle qu'elle est définie par la Constitution et dans un esprit de confiance et d'amitié réciproques. Je veux revenir sur la dérive monarchique qui a caractérisé notre pays pendant trop longtemps, ce qui suppose, dans la pratique, un meilleur équilibre des pouvoirs entre le Parlement, le Gouvernement et le Président.

*Journaliste* – Avez-vous le sentiment d’avoir déjà limité cette dérive ?

*J. Chirac* – Oui. Notamment dans la réforme de la Constitution qui donne au Parlement les moyens d’exercer un contrôle plus efficace de l’action gouvernementale. Je suis également très attentif à ce que le Gouvernement puisse exercer la plénitude de ses pouvoirs, tels qu’ils résultent de l’article 20 de notre Constitution. J’ai souhaité et je mets en pratique un protocole allégé et moins cérémonieux. J’ai dit que l’État devait être modeste, et cela s’applique bien sûr à la Présidence.

*Journaliste* – Pouvez-vous être une instance d’appel pour vos ministres ?

*J. Chirac* – Ah non ! L’Élysée n’est en aucun cas une instance d’appel à l’égard des décisions qui sont prises par Matignon. [...]

### **Document n° 6 : Extraits du discours du Président Nicolas SARKOZY, Épinal, le 12 juillet 2007**

[...] Mais plus la volonté politique s'affirme, plus la responsabilité politique doit s'affirmer aussi. Il ne peut y avoir de pouvoir fort sans responsabilité forte.

Il y a bien sûr dans notre Constitution la responsabilité devant les électeurs, et notamment l'élection du Président de la République au suffrage universel qui le rend responsable devant la nation tout entière.

Il y a bien sûr le référendum, que le Général De Gaulle concevait comme une question de confiance posée aux Français par le chef de l'État, et dont Jacques Chirac a élargi le champ.

Mais il me semble que le référendum ne remplit plus ce rôle et que cela ne suffit pas.

Je souhaite que le Président gouverne, pour reprendre l'expression de Georges Pompidou qui l'a employée bien avant moi. Mais je souhaite que dès lors il soit amené à rendre davantage de comptes. Je souhaite donc que soit étudiée la possibilité qu'il puisse s'exprimer une fois par an devant le Parlement pour expliquer son action et pour rendre compte de ses résultats. Même s'il ne peut y avoir de débat entre le Président de la République et la représentation nationale, même s'il n'y a pas juridiquement de mise en jeu de la responsabilité, tout le monde sent bien que ce serait un engagement fort, la mise en jeu d'une forme de responsabilité intellectuelle et morale qui ne serait pas anodine et qui aurait forcément des conséquences politiques sans pour autant que la dignité de la fonction présidentielle et la fonction de recours qu'elle incarne soit le moins du monde remises en cause.

Dans le même esprit, je souhaite que soit examinée la question de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Faut-il les limiter à deux mandats successifs ou faut-il laisser les électeurs décider ?

Je souhaite que le pouvoir de nomination soit encadré pour les postes de haute responsabilité, non seulement parce qu'il est nécessaire de sortir de la République des connivences pour entrer dans celle des compétences, mais aussi parce que l'opposition ayant participé au contrôle des nominations, ayant eu son mot à dire sur la compétence des candidats et la pertinence de leur projet, on pourra peut-être espérer en finir avec cette valse des responsables à chaque alternance politique qui nuit tant à la continuité de l'action. [...]

### **Document n° 7 : L. DUPONT, E. GERNELLE et S. LE FOL, « Emmanuel MACRON : le grand entretien », *Le Point* du 31 août 2017**

**Le Point : Avant votre élection, vos détracteurs vous dépeignaient comme une sorte de « hipster participatif » qui prenait la France pour un open space. Or on vous découvre très gaullo-mitterrandien dans votre style présidentiel. Se serait-on trompé sur votre compte ?**

Emmanuel Macron : Parce que mes détracteurs prennent rarement le soin de lire ce que j'ai écrit, ou d'écouter ce que j'ai dit. J'ai expliqué à maintes reprises comment je concevais l'exercice du pouvoir.

**Du pouvoir « jupitérien »...**

Je n'ai évidemment jamais dit que je me voyais comme Jupiter ! Je tiens à la confrontation politique et au débat, je l'ai constamment démontré. Mais, par la Constitution de 1958, le président de la République n'est pas seulement un acteur de la vie politique, il en est la clé de voûte. Il est le garant des institutions. Il ne peut plus être dans le commentaire au jour le jour. C'est cela qu'une partie du monde médiatique n'a pas accepté. J'assume cette rupture. En architecture, quand la clé de voûte est mal positionnée, tout s'effondre. Le rôle du président de la République n'est pas de commenter, mais d'impulser la politique, d'incarner le sens du temps long, car c'est lui le dépositaire des engagements pris dans le cadre du programme et du suffrage universel [...].

**Document n° 8 : Le débat entre François MITTERRAND et Georges POMPIDOU, Assemblée nationale, 24 avril 1964**

**François Mitterrand.** Le problème qu'il faut poser n'est pas tant celui de la mutation interne au pouvoir exécutif entre le Président de la République et le Premier ministre, mais celui que, par voie de conséquence, cette mutation pose au pouvoir législatif. Nous pourrions après tout marquer quelque indifférence quant aux péripéties de cette compétition entre l'homme fort et l'homme faible de l'exécutif qui ne serait d'ailleurs pas toujours le même. Mais nous ne pouvons demeurer indifférent au fait que si le Premier ministre renonce aux compétences que lui accorde la Constitution, il n'engage pas que lui-même, il nous engage, nous, Parlement et il engage, avec lui et nous, le peuple tout entier, car il fait passer du secteur de la responsabilité qui l'engage au secteur de l'irresponsabilité présidentielle l'essentiel des droits du Parlement. Mais j'aborde pour conclure un domaine concret, celui de la défense nationale. Vous savez, monsieur le Premier ministre, qu'il n'y a guère, en la matière, d'évolution dans le droit, tout au moins entre la Constitution de 1946 et celle de 1958. Exemple : "La guerre ne peut être déclarée sans l'accord du Parlement" : article 7 d'une Constitution, article 35 de l'autre. Deuxième exemple : "Le Président de la République est le chef des armées" : article 33 d'une Constitution, article 15 de l'autre. Troisième exemple : mais les pouvoirs du Président de la République sont purement nominaux car, dans les deux constitutions, la direction des forces armées entre dans les attributions du gouvernement : article 47 d'une Constitution, articles 20 et 21 de l'autre. On peut dire, je le répète, qu'il n'y a guère novation.

Ainsi les pouvoirs que le Président de la République prétendrait tirer des dispositions de l'article 5 de la Constitution, " le Président de la République garant de l'indépendance nationale ", sont vidés de tout moyen d'exécution par les dispositions spéciales qui accordent au Premier ministre les pouvoirs dont il aurait besoin pour accomplir sa mission. (...) Comment s'étonner que la Ve République soit passée du stade du régime parlementaire à celui d'une monarchie limitée avant de parvenir au stade d'un régime de pouvoir personnel ? Comment s'en étonner si l'on examine la déclaration publique selon laquelle " l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière " - vous entendez : tout entière - " au Président par le peuple qui l'a élu et qu'il n'y a aucune autorité " - vous entendez aussi - " ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne puisse être conférée ou maintenue que par lui ", selon laquelle il appartient au Président de la République lui-même, et de son seul chef, d'ajuster le domaine suprême qu'il détient, qui lui est propre, et dont il délègue les fonctions quand il le veut, selon les circonstances, à titre temporaire si cela lui convient, aux autres qui s'appellent le gouvernement - peut-être le Parlement - et même la justice !

Ah, Mesdames et Messieurs, déjà nous connaissions ce secteur réservé qui a fait passer indûment les affaires étrangères, la défense nationale, à l'époque où se posaient les problèmes d'Algérie, et les problèmes de la Communauté sous la gouverne directe du Président de la République. Le secteur réservé violait la Constitution, mais le domaine suprême, lui, apparu soudain à l'horizon de nos institutions, ruine la République. Quoi ? il y aurait un domaine suprême détenu par un seul homme et celui-ci le déléguerait à qui il voudrait ? Mais la République n'a jamais reconnu l'autorité d'un homme ni l'autorité d'un seul pouvoir. Elle ne peut admettre que le partage des délégations et des attributions dans l'exercice du pouvoir. Lorsqu'il a prononcé ces paroles, M. le chef de l'Etat a, sinon justifié, du moins expliqué toutes les évolutions que j'ai dites. A compter du moment où cette mutation décisive de nos institutions est désormais entrée dans les faits, il appartient au gouvernement, en tout cas au Parlement, de savoir comment se situe ce régime, sans doute aussi comment il s'appelle, ce qu'il veut, ce qu'il peut, ce qu'il est, de quelle manière il règle les rapports des citoyens avec l'Etat. Il faut choisir. Ou bien il convient de fonder un régime présidentiel honnête et authentique qui donnera autorité et stabilité au chef de l'exécutif tout en valorisant le rôle du Parlement, ou bien il convient de revenir aux sources d'un régime parlementaire adapté aux besoins modernes. Il faut en revenir à un régime de liberté et d'équilibre et en finir avec celui que vous nous faites et qui n'est qu'un régime d'autorité et d'irresponsabilité. (...)

**M. le Premier ministre :** Pour me résumer et pour donner ici les résultats de l'expérience que j'ai faite depuis deux ans comme Premier ministre, je dirai que notre régime, pour fonctionner convenablement, suppose une large identité de vues politiques entre le Président de la République et le Premier ministre, permettant l'homogénéité du pouvoir exécutif et donnant, du même coup, tout son sens à la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée ; en contrôlant le Gouvernement, l'Assemblée contrôle pleinement et réellement la politique de la France. Il vous est d'ailleurs loisible, monsieur

Mitterrand, d'en tenter sur-le-champ la démonstration. Et c'est pourquoi cette nécessaire cohésion entre le Gouvernement, son chef et le chef de l'Etat, rend quelque peu formel, me semble-t-il, le problème soulevé par M. Coste-Floret comme par M. Mitterrand, de savoir si le Président de la République a ou non le pouvoir de révoquer le Gouvernement. Je ne saurais, pour ma part, imaginer qu'un Premier ministre qui aurait perdu la confiance du chef de l'Etat et risquerait de voir ce dernier refuser d'avaliser et de signer les décisions gouvernementales, puisse faire autre chose que de remettre sa démission. Mais cela n'enlève rien aux prérogatives de l'Assemblée. Si le Gouvernement ne peut gouverner contre le chef de l'Etat qui préside à ses délibérations et signe ses décrets, le chef de l'Etat ne peut, de son côté, se passer d'un Gouvernement qui ait l'appui de l'Assemblée nationale. Nous sommes donc, en fait, ramenés au cas précédent et nous retrouvons d'ailleurs la loi générale selon laquelle il ne peut pas y avoir d'Etat démocratique valable sans un exécutif cohérent disposant d'une majorité parlementaire. La seule différence par rapport à nos traditions, c'est que le chef de l'Etat, par le prestige que lui donnera désormais l'élection au suffrage universel, par les possibilités qu'il a de faire appel au peuple par le référendum ou par la dissolution, est à même d'enrayer le mal dont naquirent l'instabilité et la faiblesse d'hier, je veux dire l'absence de majorités ou le risque de majorités composites et incertaines. Il va de soi d'ailleurs que le système fonctionnera d'autant mieux et avec d'autant moins d'à-coups que la majorité de l'Assemblée sera en conformité d'idées plus étroite avec le pouvoir exécutif (...) et c'est ce qui fait aujourd'hui notre stabilité grâce à la cohésion et à l'union de la majorité gouvernementale. Je comprends que l'opposition s'en attriste. Mais elle aurait tort de le déplorer, car elle en éprouvera le même besoin si, un jour, elle vient à son tour au pouvoir et son porte-parole, M. Mitterrand, le sait aussi bien que moi. (...)

**Document n° 9 : R. BACQUÉ, *L'Enfer de Matignon*, Albin Michel, 2008 (extraits)**

**François Fillon** : Quand on regarde l'histoire de la Ve République, à l'exception des périodes de cohabitation, les premiers ministres ont toujours mis en œuvre les politiques que le président de la République souhaitait. Parfois avec plus de libertés dans certains secteurs, mais enfin, quand Michel Debré évoque ses relations avec le général de Gaulle, il s'emporte en affirmant: « *Le général prend le Premier ministre pour un super-directeur de cabinet! Il m'a interdit de m'occuper de l'Algérie! Il pense que je ne suis que le chef de l'administration!* » Ce n'est donc pas nouveau. En même temps, comme le président de la République et moi-même l'avons découvert au fil du temps, l'existence d'une structure de commandement, d'une structure de coordination de l'ensemble des ministères qui arbitre sur tous les sujets en permanence est absolument essentielle. Le président de la République ne peut pas être l'homme du compromis, celui qui cherche sans cesse à concilier le point de vue du ministre des finances et celui du ministre de l'éducation nationale. Ce travail de mise en forme, de coordination prend énormément de temps, n'est pas très valorisant et reste surtout difficile à expliquer à l'opinion publique. Mais il est absolument indispensable au fonctionnement de la machine gouvernementale. Nous avons, Nicolas Sarkozy et moi, des relations d'amitié assez récentes. Nous avons appris à nous connaître à partir de l'année 2004, et la campagne présidentielle nous a beaucoup rapprochés. La façon dont nous nous étions ensemble préparés au pouvoir a créé une proximité et une amitié réelles entre nous. Pour le reste, les choses se sont ordonnées peu à peu. Nicolas Sarkozy a une vraie volonté de diriger l'ensemble du gouvernement et de l'administration que je n'ai pas de raisons de lui contester parce que je pense que c'est la réalité des institutions de la République. Moi, j'ai trouvé mon rôle qui est de regarder ce qui, dans les propositions du président, est réalisable ou pas et de faire jouer en harmonie un gouvernement. On a tendance à oublier, quand on décrit le fonctionnement du couple président-premier ministre, qu'il y a aussi un gouvernement et qu'il est comme un orchestre composé de solistes. Parvenir à les faire jouer ensemble, c'est vraiment la tâche du Premier ministre. Voilà la répartition des rôles entre nous.

Le président qui gouverne, ce n'est pas seulement Nicolas Sarkozy avec le quinquennat. C'est aussi le général de Gaulle qui ne supportait même pas l'idée que les Premiers ministres puissent conduire une politique autonome. De Gaulle allait jusqu'à dire à Pompidou: « *Vous n'êtes pas le chef du gouvernement, c'est moi le chef du gouvernement.* » [...]

En réalité, ce qui est difficile dans le fonctionnement des institutions de la Ve République, c'est une énorme ambiguïté qui a été voulue : c'est que le président de la République est de toute évidence, sauf cohabitation, le véritable patron dans la mesure où il a la légitimité la plus forte, où il est au sommet de la chaîne hiérarchique. Au fond, c'est lui qui exerce le pouvoir et l'autorité. Mais le Premier ministre, lui, est responsable devant le Parlement. Et le président de la République ne l'est pas. Le Pre-

mier ministre est donc sans cesse pris entre ces deux contraires, enfin entre ces deux difficultés : mettre en oeuvre la politique du président de la République et en même temps répondre personnellement de sa politique. C'est à lui que l'on pose la question: « *Avez-vous réussi ou pas ? Avez-vous bien fait les choses ou pas ?* » Et puis, c'est à lui que revient le rôle d'adapter la politique que le président de la République souhaite à celle que le Parlement désire. Parce que même si sous la Ve République, la majorité est assez disciplinée, assez soumise, en réalité, il y a tout de même toujours, et sur tous les sujets, des parlementaires de la majorité qui ont des idées à défendre et ne veulent pas se laisser imposer la vision du président de la République et du gouvernement.

**Document n° 10 : A. BERDAH et F.-X. BOURMAUD, « Retraites : le pas de deux de Macron et Philippe », *Le Figaro*, édition en ligne du 18 décembre 2019**

Il n'y a pas que l'«*âge pivot* ». Pour l'exécutif, l'autre clé de la réussite de la réforme des retraites passe par la relation entre Emmanuel Macron et Édouard Philippe. Une sorte de boîte noire impénétrable, dont rien ne sort depuis le début du quinquennat. Si ce n'est l'assurance martelée par leurs proches que «*le président et le premier ministre sont sur la même ligne*». «*Ça fait deux ans et demi qu'ils déjeunent ensemble toutes les semaines, et il n'y a jamais eu aucune fuite dans la presse*», souligne Benjamin Griveaux. Un désaccord sur telle mesure? Une divergence sur telle stratégie? Un reproche sur telle prise de position? Tout se règle entre eux, dans le secret de leur réunion hebdomadaire du mercredi matin, à l'Élysée, avant le Conseil des ministres. Sans oublier leurs coups de téléphone réguliers. «*Cette question de l'alignement entre le président et le premier ministre revient souvent sur le tapis*, observe-t-on à Matignon. *La réalité, c'est que personne n'en a jamais rien su, pas même leurs plus proches collaborateurs.*»

Il faut dire que les deux hommes connaissent leur Ve République sur le bout des doigts. Et qu'ils ne veulent pas reproduire les erreurs de leurs prédécesseurs, où chaque dissension se traduisait par une perte d'efficacité dans la machine exécutive. Tension entre François Hollande et Manuel Valls. Mépris entre Nicolas Sarkozy et François Fillon. Même chose entre François Mitterrand et Michel Rocard. Mais tout le contraire entre Emmanuel Macron et Édouard Philippe. Ou presque. L'attelage n'a tangué qu'une seule fois.

C'était à propos de la limitation de vitesse à 80 km/h sur les routes secondaires. Une mesure impulsée par le premier ministre, mais regardée avec circonspection par le président de la République. L'occasion d'une passe d'arme à distance et à fleuret moucheté, Emmanuel Macron rappelant que la mesure ne figurait pas dans son programme et Édouard Philippe soulignant que cela permettait de sauver des vies. Résultat, la mesure n'a pas survécu à cet exécutif non-aligné. D'où le black-out total sur les discussions entre les deux hommes à propos des retraites. Il en va de la réforme phare du quinquennat d'Emmanuel Macron et de l'avenir politique d'Édouard Philippe.

Pour ménager cette bonne entente, Emmanuel Macron a dû prendre sur lui. Malgré sa tendance à verser dans l'hyperprésidence, celui dont les proches louent la parole et la présence «*thaumaturges*» s'est obligé à faire un petit pas de côté. «*Quand on dit que l'on est "dans une séquence gouvernementale", ça n'est pas du marketing, c'est la réalité!*», assure un conseiller élyséen. «*Le président a donné un mandat clair au premier ministre pour agir. Chacun est dans son rôle. C'est l'esprit des institutions et de "l'acte II"*», poursuit-on de même source.

Preuve de la détermination du chef de l'État à laisser le chef du gouvernement en première ligne: il semble avoir renoncé à la prise de parole qu'il avait envisagée dans un premier temps. Plutôt que de donner le sentiment de céder à la pression en s'exprimant spécifiquement sur les retraites, Emmanuel Macron entend plutôt profiter des traditionnels «vœux à la nation» du 31 décembre pour adresser un message de soutien aux Français affectés par les grèves. Un retour à la posture jupitérienne? «*Il n'est pas en retrait, il est en surplomb ; il n'est pas silencieux il est à l'écoute ; il n'est pas paralysé il est mobile*», corrige l'Élysée. De l'importance de la subtilité.

### **III. Le « domaine réservé »**

**Document n° 11 : Extraits du discours de Jacques CHABAN-DELMAS lors des premières assises de l'U.N.R. à Bordeaux le 15 novembre 1959 (reproduit dans *Le Courrier de la Nouvelle République* - numéro spécial : 1ères assises nationales, 1959, pp. 24-25)**

[...] Pour assister le Chef de l'Etat dans l'accomplissement de ses grandes tâches, pour assurer le présent et préparer l'avenir, l'Union pour la nouvelle République doit résoudre un problème fondamental : celui de la conception même de son existence et de son action. Elle doit faire en sorte que sa fidélité n'étouffe pas ses initiatives, et que celles-ci ne contrecarrent en rien l'action du Général de GAULLE.

Il lui faut à la fois suivre de GAULLE et devancer l'événement.

Les nouvelles institutions lui ouvrent un cheminement entre ces deux impératifs, à première vue exclusifs l'un de l'autre, par, à la fois, le développement du rôle constitutionnel du chef de l'Etat et la distinction qui peut s'établir partant des textes, et qui s'établit effectivement chaque semaine un peu davantage, entre deux secteurs regroupant ensemble la totalité de l'action politique, et que l'on peut nommer l'un le secteur présidentiel ou réservé, et l'autre le secteur ouvert ou libre [...].

En fait, le secteur présidentiel comprend l'Algérie, la Communauté, les affaires étrangères, la Défense.

Le secteur ouvert se rapporte au reste, un reste d'ailleurs considérable puisque, à travers la santé, l'éducation, la culture, les finances, l'économie, le travail, l'information et la justice, il réunit les éléments même de la condition humaine.

Le rôle de l'U.N.R., comme d'ailleurs celui du Gouvernement, et à l'échelon le plus élevé celui du Chef de l'Etat, ne sont pas les mêmes dans l'un ou l'autre de ces secteurs. Dans le premier, le Chef de l'Etat décide, dans le second il opte.

Dans le premier, le Gouvernement exécute, dans le second il conçoit. Enfin, pour ce qui est de l'U.N.R. dans le premier cas, elle doit suivre de Gaulle ; dans le second cas, il lui revient de devancer l'événement [...].

**Document n° 12 : M.-A. COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, 1993, pp. 217-224 (extraits)**

La distinction [...] opérée par J. Chaban-Delmas en 1959 resta célébrée, non pas tant à cause de son exactitude que du fait des critiques dont elle fut l'objet. Si le rejet de cette interprétation parut unanime, les raisons de cette condamnation étaient, elles, très variables. La gauche, François Mitterrand en tête, s'indigna de ce que l'on puisse prétendre que ces domaines sont soumis à la seule autorité du Président, alors qu'il s'agit de compétences qui ne sont pas des pouvoirs propres du Président, et alors que le Premier ministre et, à travers lui, le Parlement, doivent contrôler ces secteurs de la politique nationale ! Au contraire, la négation de cette interprétation par les détenteurs du pouvoir, à commencer par le général de Gaulle, fut justifiée par l'interprétation non pas trop extensive, mais trop restrictive qu'elle donnait des compétences présidentielles. Comment, M. Chaban-Delmas voudrait enfermer les pouvoirs de décision présidentiels dans ces seuls domaines, prétendant que dans les autres le Gouvernement aurait un pouvoir de décision ? Cette vision est inacceptable pour les Présidents de la Ve République, qui vont successivement rejeter cette théorie visant à limiter leur action autant qu'à légitimer les violations de la Constitution dans ces domaines par le général de Gaulle et par eux-mêmes. Sans doute cette théorie correspondait-elle assez largement à la pratique gaullienne des institutions, le Général dirigeant personnellement ces secteurs, donnant directement ses instructions aux ministres concernés en «court-circuitant» le Premier ministre, alors qu'il laissait largement le chef du Gouvernement conduire la politique de la Nation dans les autres domaines. N'affirmait-il pas que « dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la sécurité nationale, le Président de la République est tenu à une action directe puisqu'en vertu de la Constitution, il négocie et conclut (*sic*) les traités, puisqu'il est le chef des armées, puisqu'il préside la défense ». Cependant, précise le Général, «si, dans le champ des affaires, il n'y a pas pour moi de domaine qui soit négligé ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale». L'attitude de G. Pompidou, confirmée par celle de tous ses successeurs jusqu'en 1986, montra que le chef de l'Etat entendait diriger personnellement tous les domaines de la politique nationale et qu'il

disposait en réalité d'un véritable droit d'évocation dans tous les secteurs, quels qu'ils soient, droit qu'il exerçait discrétionnairement selon l'intérêt qu'il portait à telle ou telle matière. «Je puis affirmer qu'il n'y a pas de domaine réservé et cela dans aucun sens, qu'en toutes matières, pour l'impulsion, la ligne générale, la continuité, je tiens le rôle du chef de l'Etat pour essentiel » affirmait G. Pompidou. Peut-on être plus clair? Il résulte de la pratique constante jusqu'en 1986 «qu'il n'y a pas de domaine réservé, mais en tous domaines, un échange et une action concertés» sous l'autorité du Président de la République. [...] D'après M. Giscard d'Estaing, qui avait souligné en 1978 que le chef de l'Etat n'a guère les moyens de s'opposer à l'application de la politique d'une majorité parlementaire qui lui est hostile, la suprématie présidentielle sera remise en cause par la cohabitation, le Président de la République ne pouvant plus prétendre avoir qu'un rôle purement représentatif, sauf dans certains domaines, tels que la politique africaine, traditionnellement réservée au Président [...].

[L]a théorie du domaine réservé ne correspond nullement aux termes de la Constitution, selon laquelle le Président dispose tout au plus de compétences concurrentes avec celles du Gouvernement et de son chef dont il doit toujours obtenir le contreseing, nonobstant les interprétations contradictoires qui ont été faites de l'ensemble de ces dispositions [...]. Jusqu'en 1986, la plupart des auteurs considéraient que le Président de la République parvenait à imposer sa suprématie dans ces domaines uniquement parce que « l'acceptation tacite de cette violation de la Constitution par le Gouvernement, la majorité du Parlement et du Peuple rendait la chose possible ». Dès lors que la majorité du Peuple et du Parlement n'adhère plus au projet politique du Président de la République, il paraîtrait logique que l'on en revienne à une pratique plus conforme la Constitution. C'est en effet ce qui semble se produire durant les premiers mois de la cohabitation.

#### *IV. Le Conseil des ministres*

##### **Document n° 13 : B. BONTE, *Les mercredis de l'Élysée - De de Gaulle à Macron, 60 ans de secrets, L'Archipel, 2018, pp. 17-30 (extraits)***

Sur le fond, le dispositif n'a pas bougé d'une virgule depuis 1958. Sous la Ve, le président est le seul et unique patron des lieux. Lorsqu'ils rédigent la nouvelle Constitution, Charles de Gaulle et Michel Debré veulent en finir avec la foire des IIIe et IVe Républiques, où le président du Conseil s'entoure de quelques ministres pour prendre les décisions à Matignon – bien souvent sans prévenir le chef de l'État. Quand l'affaire tourne mal, il convoque un Conseil des ministres en catastrophe, parfois deux jours de suite, puis plus du tout pendant trois semaines. Souvent même la nuit, en cas de crise majeure. [...] Sous la Ve donc, fini l'improvisation, retour à l'ordre.

Le président convoque, définit l'ordre du jour, préside (article 9 de la Constitution) et déclare : « Adopté. » Même lieu, même heure chaque semaine. En général le mercredi – usage qui remonte à Louis XIV ! –, 10 heures sous de Gaulle (mais la présence d'un chef d'État étranger peut parfois le décaler à l'après-midi), 9 h 30 sous Mitterrand – du moins officiellement. Sous Emmanuel Macron, le Conseil est convoqué à 10 heures. Pas question de se faire porter pâle, à moins d'avoir une excuse en béton – maladie gravissime, convocation au Parlement ou déplacement incontournable à l'étranger. Et encore, même les voyages sont calés, autant que possible, en fonction du Conseil. En théorie, chaque ministre doit d'ailleurs se tenir prêt à une convocation à tout instant [...].

Bien entendu, la ponctualité s'impose pour tous. Les esprits qui hantent le palais répertorient deux retards mémorables. Sous de Gaulle, les portes se referment un mercredi après-midi, malgré une place vide, celle d'Edgard Pisani. Quelques minutes plus tard, n'écoulant que son culot, le ministre de l'Équipement, parfois stigmatisé pour ses origines maltaises, force le barrage des huissiers et entre : « Mon général, je vous prie d'excuser mon retard, mais je me suis réveillé vraiment malade, avec beau-coup de fièvre. » Un ange passe, préférant fuir avant la foudre. La réplique sera pire que prévu. Valéry Giscard d'Estaing, à l'époque jeune secrétaire d'État aux Finances, conserve un sourire embarrassé, cinquante ans après, en imitant le Général râlant à mi-voix : « Oui, bien entendu... Sans doute la fièvre de Malte... » L'allusion méprisante à la brucellose, fièvre connue pour ravager le bétail, met la tablée mal à l'aise. Pisani s'assied et ne manquera plus un seul début de Conseil [...].

Sous la présidence Macron, les huissiers ont désormais pour consigne d'attendre que le gouvernement soit au complet pour appeler le président et le Premier ministre, et non l'inverse. Comme depuis le début de la Ve, en revanche, pas question de passer une tête le temps de plaider son dossier ou de repartir quand on en a assez. Les codes de bonne conduite tranchent avec les usages des Républiques

précédentes. Terminé aussi les discussions façon « café du commerce » : un ministre ne prend la parole que si on lui confie une communication inscrite à l'ordre du jour, et il s'adresse au président. Jamais à ses collègues. Et si les usages s'assouplissent avec Sarkozy puis Hollande, ils reviennent à plus d'orthodoxie sous la présidence Macron.

Le général de Gaulle a une idée très précise de la répartition des rôles, et notamment du sien. Cela vaut d'ailleurs un petit recadrage en règle à Alain Peyrefitte qui inaugure, ce 18 avril 1962, ses nouveaux habits de porte-parole. Fin du premier Conseil du gouvernement Pompidou – pardon : du « gouvernement de la France ». Peyrefitte entre dans le salon avec son ébauche de compte rendu. De Gaulle s'assied avant lui, dans son petit fauteuil en paille tressée.

« Une discussion a eu lieu sur le projet de traité, entame le ministre, immédiatement interrompu par de Gaulle. — Le Conseil des ministres ne “discute” pas. Il délibère. Et ne dites pas “le général de Gaulle a conclu que la France”, mais “le général de Gaulle dont les conclusions ont été que le gouvernement français...”. Quand je tire les conclusions d'une délibération, c'est le gouvernement qui s'exprime par ma bouche. Le gouvernement n'a pas de substance en dehors de moi. Il n'existe que par mon fait. Il ne peut se réunir que si je le convoque, et en ma présence sur un ordre du jour préalablement fixé par moi. »

Peyrefitte, courageux, reprend et évoque le « chef du gouvernement »...

« Ne dites pas “chef du gouvernement” pour parler du Premier ministre. Le chef du gouvernement, c'est moi. Le Premier ministre est le premier des ministres, il coordonne leur action, mais il le fait sous la responsabilité du président de la République, qui dirige l'exécutif sans partage. »

Voilà donc Pompidou, Premier ministre, pratiquement mué en simple directeur de cabinet, et le Conseil en « lieu d'impulsion et de conclusion du travail gouvernemental ». La formule, à la fin des années 2000, émane d'un connaisseur, Jean-Marc Sauvé, ancien secrétaire général du gouvernement sous toute l'ère Chirac, devenu vice-président du Conseil d'État. Le grand rendez-vous du mercredi est censé lancer les projets et les valider en bout de course.

Concrètement, le déroulement a peu bougé depuis de Gaulle. Trois étapes : A) les ministres présentent les textes aboutis ; C) évocation des projets en cours. Entre les deux, la partie B) décore et nomme. Véritable purge chaque mercredi – surtout quand Pierre Messmer, ministre de la Défense sous de Gaulle, énonce tous les faits d'armes du moindre gradé décoré. Constitutionnellement, c'est pourtant l'un des buts premiers du Conseil. Mitterrand savoure ce pouvoir de trier parmi les noms que lui soumet son secrétaire général [...].

Partie A, partie B, partie C : le triptyque semble immuable pendant cinquante ans. En 2007, Nicolas Sarkozy tente toutefois une variante. À défaut de pouvoir bouger les tréteaux, il bouscule les usages et rajoute une partie D, comme « Débat ». Tentative louable qui vise à dynamiser l'équipe, mais qui ne tient que quelques semaines. Au bout de quatre ans, Franck Louvrier, le communicant en chef, jurera ses grands dieux que la partie « Débat » continue d'exister. Certes, la pochette « D » figure dans le dossier du Conseil chaque semaine. Bien souvent vide ! « Ça ne marchait pas, personne ne disait rien ou alors pour expliquer, chacun dans son ministère, ce qu'il pourrait faire concernant le sujet. On est loin de l'agora, du forum politique espéré », regrette un ministre. Cette partie D sera rarement utilisée par l'équipe Hollande. Sous Macron, en revanche, elle devient l'élément central du Conseil. Elle est même rebaptisée « Échanges », ce qui donne régulièrement des Conseils de plus de trois heures.

Les prises de parole évoluent, elles aussi, tout doucement. Ces « communications » que de Gaulle voulait courtes – pas plus de cinq à dix minutes – sont tenues, sous Sarkozy, de n'en pas dépasser deux ou trois. Sans surprise, puisque validées à la virgule près. Le texte passe entre tant de mains qu'il n'a plus rien de personnel ni de littéraire [...].

Au Conseil des ministres, le plan de table ne relève évidemment pas du hasard. Ni même d'une quelconque négociation. Inconcevable. [...] Tout se joue en effet dans l'ordre protocolaire, en vertu d'un savant système en croix. Le numéro deux s'installe à la droite du président, le numéro trois à la droite du Premier ministre [...].

Le système entraîne quelques voisinages savoureux : François Mitterrand et son meilleur ennemi Michel Rocard en mai 1981 ; Jacques Chirac et le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy en 2005 ; François Hollande et la mère de ses enfants, Ségolène Royal [...].

**Document n° 14 : C. DULONG, *La Vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*, Hachette, 1974, pp. 127-128 (extraits)**

C'est à la fin du Conseil que le Général faisait part aux ministres de ses projets. Peut-être annonçait-il plus souvent ce qu'il allait dire, par exemple dans une prochaine conférence de presse, que ce qu'il allait faire

Je crois qu'il faut ici revenir sur ce goût du secret qui fut tant reproché au Général, et tenter d'expliquer ce « pouvoir personnel » qui ne lui fut pas moins reproché.

M. Jacques Soustelle a écrit sévèrement : « Nous ne pouvions ni prendre une vue d'ensemble des problèmes, ni encore moins formuler un avis sur ce qui n'était pas de notre ressort immédiat. Bref, il n'y eut pas de gouvernement, mais... des commis rivaux à des tâches administratives. » Et M. Gicquel, dans son Essai sur la pratique de la Ve République, a déclaré que les Conseils étaient des séances « académiques » où les ministres trouvaient seulement l'occasion « de renouveler leur adhésion... d'actualiser leur engagement passé, même s'ils réprouvaient tel ou tel aspect. »

L'historien ne saurait reprendre à son compte ces deux jugements. La vérité, comme toujours, est plus complexe [...].

[L]e Général écoutait et s'informait minutieusement, recueillant oralement, voire par écrit, l'avis de ses ministres [...]. [Q]uand un nouveau gouvernement était formé, il recevait individuellement ceux qui en faisaient partie et leur exposait les grandes lignes de la politique qu'il entendait suivre [...].

Mais s'il est vrai que le Général recueillait les avis de ses ministres, il est également vrai qu'il ne les suivait pas toujours. Il lui arrivait aussi de ne pas prendre sa décision en séance : il la réservait, c'est-à-dire qu'il se donnait un délai de réflexion supplémentaire. Dans ce cas, formaliste comme il l'était, il prenait soin, avant de la rendre publique, d'en informer le premier ministre et le ministre qu'elle intéressait. Il n'en reste pas moins que, ces décisions, il les avait prises *seul*.

## ***V. La cohabitation***

**Document n° 15 : Message du Président François MITTERRAND au Parlement, le 8 avril 1986**

[...] Depuis 1958 et jusqu'à ce jour, le Président de la République a pu remplir sa mission en s'appuyant sur une majorité et un gouvernement qui se réclamaient des mêmes options que lui. Tout autre, nul ne l'ignore, est la situation issue des dernières élections législatives.

Pour la première fois la majorité parlementaire relève de tendances politiques différentes de celles qui s'étaient rassemblées lors de l'élection présidentielle, ce que la composition du gouvernement exprime, comme il se doit.

Devant un tel état de choses, qu'ils ont pourtant voulu, beaucoup de nos concitoyens se posent la question de savoir comment fonctionneront les pouvoirs publics. A cette question, je ne connais qu'une réponse, la seule possible, la seule raisonnable, la seule conforme aux intérêts de la nation : la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. Quelque idée qu'on en ait - et je n'oublie pas moi-même ni mon refus initial, ni les réformes qu'au nom d'un vaste mouvement d'opinion j'ai naguère proposées et que je continue de croire souhaitables -, elle est la loi fondamentale. Il n'y a pas, en la matière, d'autre source du droit. Tenons-nous en à cette règle.

Les circonstances qui ont accompagné la naissance de la Ve République, la réforme de 1962 sur l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel et une durable identité de vues entre la majorité parlementaire et le Président de la République ont créé et développé des usages qui, au-delà des textes, ont accru le rôle de ce dernier dans les affaires publiques. La novation qui vient de se produire requiert de part et d'autre une pratique nouvelle.

Je ne m'attarderai pas ici sur l'énoncé de compétences présentes, je le suppose, à votre esprit. Je rappellerai seulement que la Constitution attribue au chef de l'Etat des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause.

Fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'Etat, intégrité du territoire, respect des traités, l'article 5 désigne de la sorte - et les dispositions qui en découlent précisent - les domaines où s'exerce son autorité ou bien son arbitrage. A quoi s'ajoute l'obligation pour lui de garantir l'indépendance de la justice et de veiller aux droits et libertés définis par la Déclaration de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946.

Le gouvernement, de son côté, a pour charge, aux termes de l'article 20, de déterminer et de conduire la politique de la nation. Il assume, sous réserve des prérogatives du Président de la République et de la confiance de l'Assemblée, la mise en oeuvre des décisions qui l'engagent devant les Français. Cette responsabilité est la sienne. [...]

**Document n° 16 : Ph. ARDANT et O. DUHAMEL, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999 (extraits)**

[...] la V<sup>e</sup> République s'est formée à mille lieues de la cohabitation. Encore faut-il ici préciser. Lors de la naissance du nouveau régime, en 1958, les rédacteurs de la Constitution avaient bien en tête une certaine forme de cohabitation, celle entre un pouvoir exécutif que l'on voulait fort et stable et un pouvoir législatif que l'on craignait insoumis et instable. Les réflexions et la reconstruction constitutionnelles se concentrèrent donc sur le face-à-face exécutif/législatif, président et Premier ministre d'un côté, Assemblée de l'autre, cherchant à armer les premiers face à celle-ci.

La suite de l'histoire, quiconque s'y intéresse le sait, emprunta des chemins très différents. Dès 1959, la volonté du général de Gaulle et le contexte de la guerre d'Algérie imposèrent une pratique présidentialisante du pouvoir. Dès 1962, le fait majoritaire dota l'Assemblée d'une cohérence inédite en France.

**POUR QUE LA QUESTION SE POSE**

La combinaison de ces deux premiers facteurs – mais aussi la révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection directe du président, et le fait qu'il s'agisse d'un président doté de pouvoirs propres importants, dont le droit de dissolution –, à quoi s'ajoutent le triomphe de la première dissolution, les succès répétés du parti présidentiel, le ralliement mitterrandien au présidentielisme gaullien pour que la gauche bénéficie le moment venu, et sous sa conduite, de ce pouvoir concentré et durable, la résignation progressive des uns, l'acceptation profonde par les autres de ce présidentielisme français, la parfaite efficacité de la conversion mitterrandienne au début des années 1980 – cette dizaine d'éléments et quelques autres ont profondément modifié la donne initiale. La question de l'affrontement éventuel des pouvoirs, ou de leur coopération difficile, ne concernait plus un face-à-face exécutif/législatif, mais une contradiction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Elle ne mettait plus en cause le couple président-Premier ministre face aux députés, mais le couple Premier ministre-députés face au président. [...]

**L'INVERSION DE LA DYARCHIE INÉGALITAIRE**

[...] Nous nous sommes posé une question simple : comment fonctionne réellement le pouvoir dit exécutif, la répartition du pouvoir entre président de la République et Premier ministre en période de cohabitation ? Et nous proposons une réponse simple. La cohabitation produit une inversion de notre dyarchie inégalitaire. A la suprématie présidentielle des temps ordinaires se substitue la suprématie primo-ministérielle. L'inversion, pour fondamentale qu'elle soit, n'est évidemment pas absolue, pour deux raisons : le président ne devient pas le collaborateur subordonné du Premier ministre, le Premier ministre doit masquer sa suprématie dans la conduite des affaires du pays par un respect formel de la prééminence du chef de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une pure inversion des positions, mais plutôt d'une translation du pouvoir.

Autrement dit, si d'un point de vue politique chacune des trois premières cohabitations possède une très grande spécificité, si même d'un point de vue institutionnel elles relèvent de types très différents (la cohabitation conflictuelle de réélection, la cohabitation consensuelle de fin de règne, la cohabitation quinquennale de dissolution ratée), la répartition du pouvoir y est fondamentalement identique. [...]

**LE PREMIER MINISTRE DIRIGE LE POUVOIR POLITIQUE**

Lorsque la cohabitation paraît, le président a déjà été élu par le peuple, il y a plusieurs années – il y a cinq ans dans la cohabitation normale, la cohabitation de fin de mandat, il y a deux ans dans la cohabitation autoimposée par dissolution ratée. Le Premier ministre, lui, vient d'être choisi par le peuple. Il en est l'élu, indirect mais réel, presque comme le président américain, les députés français remplaçant les grands électeurs,

presque comme le Premier ministre britannique, la coalition des députés remplaçant le parti majoritaire, presque comme le chancelier allemand, la désignation formelle par le président remplaçant l'élection formelle par le Bundestag.

L'agenda politique, dans la mesure où l'imprévu ne s'impose pas, est déterminé par le Premier ministre, compte tenu du programme politique défendu pendant la campagne électorale, des éventuelles plates-formes programmatiques passées avec ses alliés, de son discours de politique générale suivant son entrée en fonctions. Le programme présidentiel ne compte plus, sauf si tel ou tel point convenait encore – la révision constitutionnelle de la Cour de justice de la République et du Conseil supérieur de la magistrature en 1993, une partie de la réforme de la justice en 1997. Quoi qu'il en soit, hors cohabitation, c'est le président qui décide si telle politique souhaitée par son Premier ministre sera ou non poursuivie ; en cohabitation, c'est le Premier ministre qui décide si telle ou telle politique souhaitée par le président sera poursuivie. Inversion réelle. Inversion partielle : le président n'est pas tenu d'assister le Premier ministre pour une politique qu'il désapprouve – encore que la présidence ait tendance à s'accommoder plus qu'on ne le croit pour paraître aimer ce qu'elle doit avaler. Symétriquement, on ne compte plus les exemples de politiques présidentielles mort-nées, ou ignorées ou rapidement enterrées par des Premiers ministres pourtant soumis à leur président du fait de l'unité des majorités. Autrement dit, l'inversion du pouvoir connaît bien quelques limites, mais ces dernières ne doivent pas être exagérées : le président cohabitant participe un peu à la mise en œuvre des politiques de son rival de Matignon, le président non cohabitant ne fait jamais de son Premier ministre un simple serviteur.

La hiérarchisation du pouvoir ne suit plus une architecture simple. Sur le fond, le Premier ministre devient premier décideur. A ceci près qu'en matières partagées, notamment pour les politiques étrangères et européennes, président et Premier ministre sont codécideurs. Et que protocolairement, médiatiquement, symboliquement, le président demeure le chef de l'État. Le Premier ministre supprime le président, mais tient compte du chef de l'État.

#### LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA DYARCHIE INVERSÉE

Même diminué, en retrait, le président n'en reste pas moins le chef de l'État, les Français sont toujours nombreux à voir en lui le véritable chef de l'exécutif, il tient de la Constitution des pouvoirs certes ponctuels mais non négligeables. Le Premier ministre va donc devoir travailler avec lui, dialoguer, composer. Matignon et l'Élysée ne peuvent être des mondes qui s'ignorent, ne se parlant pas et ne se rencontrant que pour les besoins du protocole.

[...]

Le gouvernement ne travaille pas dans le secret, le président est tenu au courant de ses projets et ses collaborateurs ne sont pas exclus de la mise au point des dossiers.

Les contacts sont fréquents au niveau le plus élevé entre les deux rives de la Seine. La cohabitation n'a pas remis en cause les entretiens traditionnels chaque semaine du président avec le ministre de la Défense le lundi et celui des Affaires étrangères le mardi. Surtout, avant chaque Conseil des ministres, le mercredi, le tête-à-tête habituel du président et du Premier ministre leur permet de se voir régulièrement et assez longuement sans témoin. Ils peuvent évoquer leurs projets, réduire leurs différends, s'accorder ou au contraire exprimer leurs réserves à l'égard de telle initiative. Façon de désamorcer d'éventuels conflits et, en cas d'échec, de prévenir l'autre, au cas où il persisterait, que le désaccord sera porté devant l'opinion. Bien entendu, ce rituel n'a pas le monopole des échanges entre les deux têtes de l'exécutif, le téléphone existe et il est utilisé, à l'initiative de l'un ou de l'autre.

Présidant le Conseil des ministres, le président d'autre part est informé de tout ce que prépare le gouvernement. Rien n'est changé ici aussi à la procédure suivie avant la cohabitation. Le secrétariat général du gouvernement travaille en liaison étroite avec celui de l'Élysée : réunions avec les collaborateurs du président le vendredi et le lundi matin précédant le Conseil à l'Élysée. Le résultat de cette concertation est présenté ensuite au chef de l'État pour qu'il entérine l'ordre du jour du Conseil en fin de journée ce même lundi. Le président n'est pas mis devant le fait accompli, il ne découvre pas les dossiers en Conseil des ministres. Il est en possession de tous les documents utiles pour la réunion, il connaît les projets de textes et leur exposé des motifs. [...]

Le président est en tout état de cause pleinement informé de ce que le Premier ministre souhaite voir figurer à l'ordre du jour du Conseil des ministres. A-t-il alors quelque pouvoir sur cet ordre du jour que le secrétaire général du gouvernement lui présente pour approbation ? Peut-il le modifier, le refuser ? La maîtrise de l'ordre du jour du Conseil n'a pas été contestée au président, alors qu'elle repose sur un usage antérieur à la cohabitation. Mais, dans la pratique, il ne peut en faire qu'une utilisation limitée. Il ne saurait être question pour lui d'imposer qu'un dossier soit évoqué au Conseil ; tout au plus, semble-t-il, peut-il parfois faire savoir qu'il souhaiterait qu'un ministre fasse une communica-

tion, sur un problème de politique étrangère par exemple. Pour le reste, il peut soulever des objections sur une loi, un décret, s'opposer à des nominations, inscrites dans la partie B, aussi longtemps – suivant en cela la doctrine Mitterrand – qu'un poste honorable n'aura pas été offert à celui qu'on envisage de remplacer. Aller plus loin, refuser catégoriquement l'inscription d'une question à l'ordre du jour, mettrait en cause la vocation du gouvernement à déterminer et conduire la politique de la nation et ouvrirait un conflit majeur où le gouvernement aurait beau jeu de rappeler ses prérogatives. Le pouvoir d'approbation de l'ordre du jour ne peut apporter au président que de médiocres et passagères satisfactions. Il gagnera du temps, négociera quelques concessions, recasera un protégé. C'est peu. D'autant que, sur ce dernier point, la succession des alternances et des cohabitations a largement amorti les vagues de nominations politiques. Le *spoils system* a montré ses inconvénients non seulement pour le service de l'État, où doit primer la compétence, mais pour les heureux promus eux-mêmes, tout désignés pour la prochaine charrette lors du renversement de la conjoncture politique. Aujourd'hui, nominations et promotions sont rarement sources de conflit entre Matignon et l'Élysée.

[...]

#### LA FAIBLESSE DES MOYENS D'ACTION PROPRES DU PRÉSIDENT

Le président n'est pas prisonnier du gouvernement, il peut jouer seul. Les quelques moyens propres dont il dispose sont de portée et d'efficacité variables mais au total faibles. Et chaque fois qu'il en use, s'il n'engage pas sa responsabilité et son maintien en fonctions, il se soumet au jugement de l'opinion, ce qui ne peut que l'inciter à la prudence, surtout s'il envisage de se représenter au terme de son mandat.

Ces moyens d'action sont quand même assez dérisoires et anecdotiques ; même si le président en use souvent avec habileté et délectation, ils n'ont guère de prise sur la réalité. Ils ne sauraient compenser la faiblesse de ses armes juridiques.

De celles-ci la plus banale est son pouvoir de signature. Par centaines de lois, décrets et ordonnances, mesures individuelles diverses passent par la signature du président. En temps de cohabitation peut-il s'en servir pour mettre en échec le gouvernement ? Le débat juridique est ouvert, mais ce qui est sûr, c'est que François Mitterrand l'a fait, on le sait, pour des ordonnances ou pour la convocation du Parlement en session extraordinaire. De son côté, Jacques Chirac a refusé de signer un décret de convocation du Congrès. En réalité, les projets gouvernementaux sont retardés mais non empêchés. Des voies parallèles ou détournées, plus compliquées et plus lentes peut-être, permettent de passer outre l'opposition du président. Celui-ci d'ailleurs ne peut abuser de son pouvoir, chaque refus apparaît comme un éclat, un accroc à la cohabitation, dont l'exploitation médiatique sera immédiate. S'il s'y hasarde, il doit bien choisir son terrain pour se concilier l'opinion, mais il ne peut véritablement empêcher un gouvernement, dont la légitimité électorale est plus fraîche que la sienne, de mettre en œuvre sa politique ou telle réforme à laquelle il est attaché. Reste alors au président la menace de ne pas signer, moins spectaculaire que le passage à l'acte, car aucun des protagonistes n'a en général intérêt à la révéler, l'un pour ne pas montrer son impuissance si la pression échoue, l'autre pour n'être pas accusé d'y avoir cédé si elle réussit. Il y a là un moyen plus habile et plus efficace pour le président de faire modifier les projets gouvernementaux, et tout porte à croire qu'il a été régulièrement utilisé.

En revanche, comment ne pas relever que les présidents de la cohabitation n'ont jamais utilisé deux procédures dont ils disposent, comme voies d'appel contre des décisions de la majorité qu'ils désapprouvent : la seconde lecture et le recours au Conseil constitutionnel. La saisine du Conseil a certes été utilisée par le président seul, mais à l'égard d'un traité, jamais d'une loi. Comment expliquer cette abstention ? Engagée pour manifester de façon solennelle un désaccord profond avec une loi, l'initiative présidentielle aurait un retentissement considérable. Aussi le président ne peut-il s'exposer à un échec, risquer de se faire désavouer par le Parlement – ce qui est probable, à supposer déjà que le Premier ministre n'ait pas refusé son contreseing – ou par le Conseil – ce qui est toujours possible. S'il n'obtient pas gain de cause, son autorité, son jugement, son impartialité seront contestés. Un président doit ici encore faire preuve de beaucoup de circonspection avant de s'engager dans l'aventure. A aucun moment les circonstances de la cohabitation n'ont offert, semble-t-il, d'occasion favorable pour que le président décide de s'y lancer.

Reste bien entendu l'arme absolue de la dissolution. On ose à peine l'évoquer ici tant sa dernière utilisation s'est révélée désastreuse. Pourtant sa menace, suspendue au-dessus de la tête du gouvernement, est de nature à faire réfléchir le Premier ministre, à l'inciter à renoncer à tel aspect de sa politique ou à telle mesure à la popularité incertaine. De même, si chacun des deux protagonistes peut

toujours démissionner, seul le retrait présidentiel provoquerait *ipso facto* des élections : où le chef de l'État retrouve une arme dont ne dispose pas le Premier ministre. Telle est probablement l'ultime limite au caractère inégalitaire de notre dyarchie. La cohabitation affaiblit certes le président. Mais lui seul peut y mettre un terme. Ce qui l'aide à survivre, et... préserve la cohabitation.

**Document n°17 : E. BALLADUR, « Ne nous trompons pas d'élection reine », *Le Monde* du 12 janvier 2000**

C'EST une idée toute faite : dans nos institutions, depuis 1962, l' " élection reine " serait celle du président de la République, au suffrage universel, qui décide les grandes orientations de la politique nationale pour les sept années qui suivent. Les trois cohabitations qui se sont succédé, la dernière - la plus longue - davantage encore, remettent en cause cette affirmation devenue banale.

A l'origine, la Ve République était un régime parlementaire bien organisé : il y avait un arbitre doté de pouvoirs forts, le président, élu par un collège élargi de notables politiques, et un gouvernement détenteur de l'essentiel des compétences exécutives, nommé par le président mais dont la vie et l'action dépendaient de la confiance du Parlement.

Les travaux de ce dernier étaient soumis à certaines contraintes, aux mains du pouvoir exécutif, afin de lui permettre d'imposer sa volonté à une Assemblée mise en demeure de céder ou de prendre le risque de renverser le gouvernement.

En apparence, la réforme de 1962 n'a changé que le mode d'élection du président en l'attribuant au peuple tout entier. En réalité, elle a permis, non pas à de Gaulle qui n'avait pas besoin de cette consécration, mais à ses successeurs, de détenir l'essentiel du pouvoir exécutif, voire législatif, grâce à une majorité parlementaire qui leur était acquise et soumise, quasi par principe.

Ainsi a-t-on pu, durant un quart de siècle, répéter que la France vivait sous une monarchie républicaine, sans voir que cette monarchie dépendait de l'adhésion du peuple exprimée au travers de l'élection présidentielle, certes, mais aussi au travers des élections législatives.

Tout a changé avec la cohabitation entre un président et une majorité parlementaire n'ayant pas la même orientation politique. Je l'ai prônée le premier, dès 1983, parce que je souhaitais que les institutions fassent la preuve de leur souplesse et les hommes politiques de leur tolérance mutuelle. Dans mon esprit, elle devait être occasionnelle, rare, courte. Ainsi, les deux premières cohabitations (1986-1988 et 1993-1995) ont-elles duré deux ans et, à leur issue, le président, élu ou réélu, a-t-il pu, appuyé sur une majorité parlementaire qui lui était favorable, exercer à nouveau l'essentiel du pouvoir exécutif.

Aujourd'hui, la situation est différente, car la cohabitation est beaucoup plus longue. Les grandes orientations fixées en 1995, lors de l'élection présidentielle, ont été remises en cause à l'issue de la dissolution de 1997 qui a vu la victoire de la gauche. Durant le septennat qui se sera déroulé de 1995 à 2002, ce n'est pas 1995 mais 1997 qui, pour la plus grande durée, aura fixé la ligne politique mise en œuvre. C'est la gauche victorieuse qui, en principe, gouvernera cinq ans sur sept, sur la base de principes souvent fort différents de ceux approuvés par le peuple en 1995. Voilà qui remet en cause la qualité d' " élection reine " qui serait celle de l'élection présidentielle. De 1995 à 2002, c'est l'élection législative de 1997 qui aura été l' " élection reine " .

De cette cohabitation, devenue durable et quasi permanente, il résulte qu'en politique intérieure, le pouvoir est transféré à Matignon et au Parlement, et qu'en politique étrangère, le président pas plus que le premier ministre ne peuvent agir sans l'accord de l'autre. La rivalité entre eux apparaîtra au grand jour d'autant plus vive que l'échéance présidentielle se rapprochera, dès lors qu'ils y seraient tous deux candidats.

Mais justement, quel est désormais l'enjeu de l'échéance présidentielle et revêt-elle la même importance que par le passé ? On débat de sa date et l'on regrette que les élections législatives doive, en 2002, avoir lieu un à deux mois avant l'élection présidentielle. Mais n'est-ce pas se référer aux schémas anciens ? L'expérience de 1997 qui, dans les conséquences qui en ont été tirées, a conduit à un durable renversement dans les pouvoirs respectifs du président et du premier ministre, montre que ce sont les élections législatives qui, en réalité, déterminent la politique de la nation. L'élection présidentielle, qu'elle les suive ou les précède, soit en confirme les résultats, auquel cas le président dispose d'un pouvoir important, mais parce qu'il bénéficie d'une majorité parlementaire à sa dévotion, soit ne

les confirme pas et, dans ce cas c'est le premier ministre, appuyé sur l'Assemblée, qui gouverne librement.

Voilà qui remet à leur juste place les débats sur les dates respectives des élections présidentielle et législatives en 2002. Dira-t-on que, cela étant, le choix du premier ministre est plus important que celui du chef de l'Etat ? Ce serait aller trop loin : les pouvoirs d'arbitrage que la Constitution attribue au président de la République, son élection directe par le peuple tout entier, lui confèrent une autorité qui en fait un être à part dans l'univers de la politique et lui permet d'exercer, en certaines circonstances, une influence décisive sur le cours des choses.

Mais il demeure vrai que les choses ne sont plus ce qu'elles étaient. Désormais, nous pouvons nous trouver dans deux situations différentes : ou bien le premier ministre est soumis à l'autorité du président parce que celui-ci a la confiance de la majorité parlementaire, ce qui était le cas de 1995 à 1997, ou bien il n'est pas soumis à l'autorité du président parce que c'est lui qui, premier ministre, dispose du soutien de la majorité parlementaire pour mettre en œuvre une politique différente de celle que souhaiterait le président, ce qui est le cas depuis 1997.

Comment éviter cette situation et, tout d'abord, faut-il l'éviter ? On pourrait songer à s'en accommoder, à avoir des institutions à géométrie variable où le pouvoir se trouve tantôt à l'Elysée, tantôt à Matignon, en fonction de la composition de l'Assemblée nationale. Cela comporterait sur le long terme des inconvénients, y compris en politique étrangère et de défense où, de fait, le président ne dispose d'une prééminence que si le gouvernement est en accord avec la politique qu'il entend mener. Je pourrais en donner quelques exemples relevant de l'époque où j'étais premier ministre.

Ou bien l'on ne s'accommode pas de cette situation qui est confuse, instable et donne prise sur nous à nos partenaires internationaux, toujours désireux de jouer l'un contre l'autre le président et le premier ministre, l'un comme l'autre leur interlocuteur. Alors, il faut changer les institutions. Deux solutions sont possibles : revenir à un véritable régime parlementaire, qui supposerait sans doute la suppression de l'élection du président au suffrage universel, ce qui est inconcevable, et la limitation des pouvoirs de celui-ci, ce qui n'est pas souhaitable, son droit de dissolution, de nommer aux emplois supérieurs, de présider le conseil des ministres, de déclencher les procédures de modification de la Constitution étant essentiel au bon équilibre d'un régime parlementaire. Ou bien instaurer un régime présidentiel dans lequel l'unité du pouvoir exécutif serait assurée, quoi qu'il arrive, entre les mains du seul président, ce qui suppose notamment que ce dernier, comme l'Assemblée nationale, soit élu en même temps pour une durée de cinq ans. C'est cette seconde voie que, depuis des années, j'ai privilégiée et proposée.

Je pense que le moment est venu d'ouvrir le débat, au lieu de répéter des formules toutes faites qui n'ont plus guère de contenu et de proposer des solutions qui ne régleraient rien : qui peut savoir si le résultat des élections législatives serait différent selon qu'elles auraient lieu avant ou après l'élection présidentielle ? Laquelle des deux aurait le plus d'influence sur l'issue de l'autre ?

Le temps et la pratique ont changé nos institutions ; elles comportent désormais de grands inconvénients. Mieux vaudrait en prendre conscience et aussi de l'importance décisive que revêtiront les prochaines élections législatives. Selon leur résultat, le président qui sera élu deux mois après, qu'il appartienne à la droite ou à la gauche, disposera de pouvoirs très étendus ou sera réduit à ceux que lui laisserait une nouvelle cohabitation. D'où, afin de gagner, la nécessité pour l'opposition de se présenter aux élections législatives unie sur la base d'un projet élaboré en commun. Certes, il pourrait arriver que l'alternance lui bénéficie sans qu'elle l'ait mérité. Mieux vaut, cependant, ne pas trop y compter.

Si, en 2002, la droite gagne l'élection présidentielle, mais perd les élections législatives, c'est la gauche qui gouvernera comme depuis 1997 ; si la gauche gagne l'élection présidentielle, mais perd les élections législatives, c'est la droite qui gouvernera comme en 1986 et en 1993. Telle est la réalité institutionnelle, aussi longtemps qu'on ne l'aura pas modifiée. C'est tellement évident qu'on hésiterait presque à l'écrire !

## ***VI. Le problème de l'irresponsabilité politique du Président***

### **Document n° 18 : Débat de censure, Assemblée Nationale, 4 octobre 1962**

**M. Paul Reynaud.** [...]

Et maintenant une question se pose : comment avons-nous pu glisser vers un pareil désordre intellectuel ? Voici la réponse : le général de Gaulle a voulu cumuler les honneurs dus au Chef de l'État et les pouvoirs du Premier ministre. Il a voulu être à la fois Churchill et le roi Georges VI, le chancelier Adenauer et le président Luebke. Dès lors, la Constitution de 1958 était condamnée.

Pour réaliser son dessein, le général de Gaulle a choisi ses premiers ministres et ses ministres parmi ses familiers et parmi de hauts fonctionnaires de grand talent habitués à obéir à leurs supérieurs hiérarchiques. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Aussi, depuis quatre ans, en dépit de l'article 20 de la Constitution, la France est-elle gouvernée par le Président de la République, ce qui fut accepté par les uns, toléré par les autres, en raison de la cruelle épreuve que la France subissait en Algérie.

Le général de Gaulle avait un tel souci d'agir qu'il s'est défié du Parlement.

Or, dans tous les pays civilisés, le Parlement est considéré comme représentatif de la nation, avec ses qualités et ses défauts, avec ses diversités, ses contradictions même. Mais lorsque les élus assemblés délibèrent et votent, ils sont investis de cette qualité éminente de représentants de la nation.

Pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs. (*Vifs applaudissements sur les mêmes bancs.*)

**M. André Roulland.** Elle est partout, la France ! Elle n'est pas uniquement avec vous !

**M. Paul Guillon.** Elle est dans le peuple !

**M. Raymond Schmittlein.** Vous prônez l'oligarchie, monsieur Paul Reynaud.

**M. Paul Reynaud.** Admettre qu'il en soit autrement, c'est admettre...

**M. André Fanton.** C'est l'apologie de la IV<sup>e</sup> !

**M. Paul Reynaud.** Je comprends parfaitement les causes de votre nervosité. (*Applaudissements sur les mêmes bancs.*)

Je vous dis que pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs.

**M. Paul Guillon.** Elle est dans le peuple !

**M. André Roulland.** Et surtout pas avec vous, monsieur Paul Reynaud.

**M. Paul Reynaud.** Voilà le conflit. Admettre qu'il en soit autrement, c'est admettre la fin de la République. Le conflit entre le général de Gaulle et nous est là. Voilà ce qui l'a fait glisser sur la pente du pouvoir personnel. La tentation de faire élire le Président de la République par le suffrage universel vient de là.

Mais la question, la seule question, la question précise qui vous est posée par la motion de censure est celle-ci : la Constitution est violée, le Parlement dépouillé. Je vous demande alors : Allez-vous courber la tête et, fuyant le scrutin, allez-vous dire à voix basse : « Oui, je l'accepte » ? Nous, nous disons « Non ! » (*Applaudissements à droite, sur certains bancs au centre et à gauche, au centre gauche et à l'extrême gauche.*)

### **Document n° 19 : Motion de censure déposée le 2 octobre 1962**

L'Assemblée nationale,

Considérant que la démocratie suppose le respect de la loi et, par dessus tout, de la loi suprême qu'est la Constitution ;

Considérant que, le peuple français étant souverain, la Constitution a précisément pour objet de définir la manière dont s'exerce sa souveraineté, soit par la voie des représentants du peuple, soit par le peuple lui-même ;

Considérant que la Constitution, dont le général de Gaulle est l'auteur et qu'il a fait approuver, en 1958, par le peuple français, prescrit formellement dans un titre spécial qu'une proposition de révision devra être :

1° Votée par les deux chambres du Parlement ;

2° Approuvée par un référendum, le peuple français ayant été éclairé par les débats parlementaires ;

Considérant qu'en écartant le vote par les deux chambres, le président de la République viole la Constitution dont il est le gardien ;

Considérant qu'il ouvre ainsi une brèche par laquelle un aventurier pourrait passer un jour, pour renverser la République et supprimer les libertés ;

Considérant que le président de la République n'a pu agir que sur la « proposition » du Gouvernement ;

Censure le Gouvernement conformément à l'article 49, alinéa 2, de la Constitution.

*Signataires : membres des groupes Entente démocratique, MRP, socialiste et indépendant.*

**Document n° 20 : P. AVRIL, « Un prince intouchable », *Le Monde des débats*, décembre 1992, pp. 3-4 (extraits)**

[...] En fin de compte, la seule responsabilité repérable dans ce système se situe à l'Élysée, source exclusive de l'autorité et lieu des arbitrages ultimes. Mais à peine localisée, elle s'évanouit aussitôt, parce que le président de la République n'est responsable qu'en cas de haute trahison (article 68 de la Constitution), et c'est là que se trouve le cœur de la « béance » institutionnelle.

La contradiction théorique entre le pouvoir suprême du président et son irresponsabilité juridique a été relevée dès les débuts de la Ve République. On connaît la réponse apportée par le général de Gaulle, considérant qu'il ne pouvait exercer sa fonction que pour autant qu'il disposait de la confiance des Français. Il l'entendait sur un mode plébiscitaire qui trouvait son expression privilégiée dans le référendum-question de confiance. Mais le « non » du 27 avril 1969 a mis un terme à cette pratique qui demeure le seul aspect de l'héritage que les successeurs n'aient pas assumé. Ils se sont bien gardés, au contraire, de donner aux très exceptionnels référendums la portée d'une adhésion personnelle des électeurs à celui qui leur demandait de répondre « oui ». Les raisons de cette désuétude sont assez évidentes pour qu'il soit inutile de s'y attarder : la dimension du personnage historique l'autorisait seul à ce dialogue direct avec les Français.

A la modestie s'ajoutait pour les successeurs, la prudence devant les périls révélés par l'expérience d'une consultation qui permettait aux mécontents de se conjuguer. Georges Pompidou n'a pas mis en jeu sa responsabilité en 1972 sur l'élargissement du marché commun, et moins encore François Mitterrand sur la ratification de Maastricht, le 20 septembre dernier.

La question demeure donc posée : comment concilier l'attribution du pouvoir suprême pour sept ans avec une irresponsabilité quasi monarchique ? René Capitant répondait que le peuple avait toujours la possibilité de mettre en cause la responsabilité présidentielle lors des élections législatives en envoyant à l'Assemblée nationale une majorité contraire. Si le gouvernement nommé par le chef de l'État est renversé, ce dernier prononce alors la dissolution, mais, si les électeurs confirment leur désaveu, il lui faut démissionner parce que l'article 12 lui interdit de répéter la dissolution, dans l'année qui suit, et qu'il est constitutionnellement désarmé. Le raisonnement de Capitant reposait sur une logique de l'affrontement dramatique que Valéry Giscard d'Estaing avait écartée en 1978 dans son discours de Verdun-sur-le-Doubs, comme l'écarta effectivement François Mitterrand en 1986: loin de résister, le président de la République devait s'incliner devant la volonté manifestée par les Français et appeler au gouvernement les représentants de la nouvelle majorité.

Cette solution « démocratique » faisait officiellement prévaloir son rôle de garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics et de la continuité de l'État sur sa responsabilité. Mais la justification constitutionnelle qu'il invoquait pour échapper au dilemme de Mac-Mahon (« se soumettre ou se démettre ») lui ménageait en réalité une marge d'appréciation ; elle lui permettait en effet de mesurer la portée du désaveu populaire au rapport de force résultant de l'ampleur de la nouvelle majorité. Limitée, celle-ci rendait son maintien possible (d'où le recours à la représentation proportionnelle pour tenter de réduire la victoire de l'opposition aux élections de 1986) sans pour autant l'obliger à se soumettre. La solution alors adoptée avait le mérite d'assurer le franchissement pacifique d'un passage difficile, mais elle était par nature provisoire dans la mesure où la dyarchie qui s'installait faisait coexister un président qui entendait continuer à exercer ses prérogatives en s'appuyant exclusivement sur la Constitution et un gouvernement qui s'appuyait sur la majorité parlementaire nouvellement élue.

L'expérience de la cohabitation a donc achevé de détacher la fonction présidentielle de toute référence à sa responsabilité, puisque le chef de l'État s'en tient au mandat qui lui a été conféré pour sept ans sans admettre qu'il puisse se trouver remis en cause pendant cette durée par une manifestation de défiance des électeurs. Cette novation a ouvert une phase pathologique dans le fonctionnement du régime qui trouve aujourd'hui son aboutissement.