

## I- L'organisation des pouvoirs

### Titre 1 : « Le présidentielisme majoritaire ». Doyen Vedel

L'établissement d'un exécutif bicéphale s'inscrit dans la tradition constitutionnelle française mais les relations entre le président et Parlement sont très différentes de celles qui existaient sous les républiques précédentes entre le chef de l'Etat et le président du Conseil.

#### Chapitre 1 : Pouvoir et irresponsabilité politique du président de la République.

Investi en 1958, De Gaulle va dessiner un chef de l'Etat conforme à ses vœux, il détient un véritable pouvoir qui apparaît comme la première magistrature de l'Etat. Le régime de 1958 s'est employé à donner les moyens au chef de l'Etat de gouverner. **Le constituant va soustraire le chef d'Etat aux variations aléatoires du Parlement qui ne peut ni le désigner ni le renverser.**

En découplant le pouvoir exécutif entre un premier ministre et un président de la République le constituant s'est employé à immuniser l'institution présidentielle contre les dangers d'un parlementarisme triomphant. Mais parallèlement à ces principes, le constituant s'est efforcé d'établir un rapport d'inégalités entre les deux pouvoirs en dotant le chef de l'Etat de l'arme de la dissolution. Tel qu'il est défini par les théoriciens du régime, **le président de la République n'est pas un représentant, il est compris comme un organe de l'Etat.** Il faut rappeler que les publicistes de la fin du XIX<sup>ème</sup> ont pensé l'Etat comme la personnification de la Nation, comme son véritable représentant, et cela dans le but de s'opposer à la représentation parlementaire accusée de confisquer la souveraineté du peuple à son profit.

En 1958, on comprend que le chef de l'Etat ait été compris comme un organe de cet Etat représentant. **Cette théorie du président organe de l'Etat s'est effondrée avec la révision constitutionnelle de 1962 qui le fait entrer dans une logique représentative et non plus incarnative,** à l'instar des députés avec qui le président partage à partir de 1962 le même mode de scrutin. La réforme de 1962 n'a pas eu pour effet de transformer radicalement le sens de l'institution. Dans d'autres démocraties parlementaires l'élection du président de la République au suffrage universel direct n'a pas fait de lui le monarque républicain qu'il est devenu en France. **La position du président s'avèrera néanmoins fragile. A la suite des élections législatives de mars 1986 le président ne peut plus compter sur l'assentiment des députés au rôle qu'il s'est donné. La constitution de 1958 semblait instituer une diarchie avec le premier ministre, et une telle diarchie n'a fonctionné qu'à partir de 1986** lorsque le pays s'est donné à l'Assemblée nationale une majorité en opposition avec le président. **Celui-ci s'est alors replié sur ses pouvoirs constitutionnels** en s'efforçant de faire prévaloir une interprétation lui conférant un certain pouvoir.

## Section 1 : Les pouvoirs propres et partagés du président de la République.

### SA- Les pouvoirs propres.

L'institution de pouvoirs propres en 1958 constituait une innovation considérable. Sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, tous les actes du président devaient être contresignés par un ministre sans aucune exception. Le constituant de 1958 va définir des **pouvoirs propres du chef de l'Etat qui se caractérise par le fait qu'ils sont dispensés du contresignement ministériel**. Ces pouvoirs n'engagent donc pas la responsabilité politique du gouvernement. **Il existe donc des actes politiques dont personne n'est politiquement responsable**. Les pouvoirs propres concernent l'exercice de **prérogatives essentielles** car elles sont dévolues au président pour assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.

L'art. 5 confère au président un rôle de **gardien de la constitution et d'arbitre se trouvant au-dessus des contingences politiques**. Les pouvoirs propres lui **permettent de trancher ou de faire trancher par le peuple ou le juge constitutionnel** les conflits qui vont opposer les pouvoirs publics. Cet « arbitrage sportif » (Vedel) renvoie à la vision de Michel Debré exprimée le 27 août 1958. **Le président de la République n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir mais cette possibilité de solliciter est fondamentale**. Il est apparu que de Gaulle voyait davantage sa fonction comme un arbitrage actif. Les pouvoirs détenus par le président devaient être utilisés pour guider, servir le pouvoir. **Le rôle du chef de l'Etat peut être analysé d'une part en terme de pouvoir neutre conformément à la théorie d'un parlementarisme dualiste classique. D'autre part, il peut être analysé en termes d'arbitrage politique** ce qui correspondait d'ailleurs à la pratique effective de ce que fut le parlementarisme classique. Lors de l'écriture de la constitution, **c'est précisément en raison de sa duplicité que le concept d'arbitrage est retenu. Son ambiguïté tolérait en effet les interprétations les plus diverses, permettait de concilier les tenants de la tradition républicaine et les partisans de la conception gaullienne.**

**Les pouvoirs propres du président sont : nomination du premier ministre (art. 8), soumission au référendum** : le président de la République ne peut décider seul d'organiser un référendum, et la proposition doit être faite au chef de l'Etat soit par le gouvernement soit par les deux Assemblées. **La tradition républicaine est contre le référendum. Droit de dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12), droit de message aux deux Assemblées du Parlement (art. 18) sont les techniques traditionnelles de collaboration des pouvoirs.** Ces messages, héritiers du discours du trône **sont destinés à permettre au chef de l'Etat de communiquer avec les Assemblées parlementaires desquelles il est organiquement séparé**, puisque privé du droit d'entrée et de parole au sein des enceintes parlementaires. L'art. 18 libère le chef d'Etat de toutes les restrictions à sa liberté de parole. Le chef de l'Etat peut intervenir quand il le souhaite, il n'est pas non plus tenu de le faire. Parfaite liberté à cet égard, le message présidentiel est lu par le président de l'Assemblée nationale.

**L'ensemble des actes relatifs aux rapports entre le chef d'Etat et le Conseil constitutionnel : le président nomme 3 membres, désigne le président du Conseil constitutionnel, saisine d'un engagement international.** Cela lui donne un droit de veto suspensif dont l'issue est juridictionnelle. Par rapport à la promotion du Conseil constitutionnel, inflexion sensible par rapport au rôle présidentiel à la fin de VGE. **D'un président qui préside, on passe à un président « pontife constitutionnel »**, se présentant comme pouvant revendiquer légitimement une maîtrise de la parole constitutionnelle. A cet égard, VGE va se poser comme le protecteur des libertés fondamentales. 1981, élément important dans le régime, l'arrivée de la gauche au pouvoir va ensuite parachever l'évolution : va consolider ce rôle du président comme un acteur autorisé à parler de la constitution, non plus historiquement, mais constitutionnellement.

Ensuite il faut citer les **pouvoirs exceptionnels de l'art. 16 de la constitution**, c'est l'éventualité d'une dictature à la romaine concentrant tous les pouvoirs entre les mains du seul chef de l'Etat. **Dispositif propre aux régimes autoritaires. La mise en œuvre de l'art. 16 doit répondre à des conditions de fond : que l'indépendance de la nation et l'intégrité du territoire soient menacées de manière grave et immédiate.**

**Curieuse absence de contrôle sur le plan juridique, en ce qui concerne le régime contentieux des décisions**, il faut distinguer entre la décision par laquelle le président fait application de l'art. 16 et toutes les décisions qu'il fonde dans le cadre de ces pouvoirs exceptionnels. Décisions partiellement soumises au contrôle de l'égalité assuré par le conseil d'Etat. Autre difficulté, concernant le **flou de la durée de l'application de l'art. 16 : pas de limite effective**. En avril 1961, la mise en œuvre de l'art. 16 a fait l'objet de nombreuses critiques car la situation a été vite rétablie à Alger et cette situation juridique se prolongea jusqu'au 30 septembre. **Plus aucune contrainte de droit ne retient le gardien de l'Etat, en dehors de l'obligation de sauver la patrie.** La sauvegarde de la liberté ne dépend plus que de la vertu du sauveur.

**Dernier pouvoir propre : le droit de grâce** : le droit de faire grâce n'est pas dispensé en droit du contreseing, il est considéré par tradition comme un pouvoir propre, le contreseing devenant purement formel. C'est un pouvoir régalien qui joue le rôle d'un système de régulation sociale.

### **SB- Les actes présidentiels contresignés : les pouvoirs partagés.**

**Le contreseing : technique inventée au XIXe et destinée à rendre compatible l'existence d'un chef de l'Etat irresponsable et l'existence d'un régime parlementaire dont le principe est justement la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.** Dans un tel système parlementaire **le chef de l'Etat ne peut exercer ses prérogatives constitutionnelles sans l'accord d'un membre du gouvernement.** Ce dernier manifeste son approbation en apposant sa signature à côté de celle du président (ou roi). Ainsi, **il va porter la responsabilité politique de l'acte.** Elle pèse sur les épaules de celui qui vient de contresigner. **En régime parlementaire, l'exigence d'un contreseing signifie en principe la chose suivante : le pouvoir appartient à celui qui contresigne** et qui endosse devant le Parlement la responsabilité politique de la décision. Normalement, ce mécanisme implique une codécision, les deux autorités constitutionnelles s'accordent sur l'acte que va accomplir le chef d'Etat.

**La pratique présidentialiste de la V<sup>e</sup> République va s'éloigner de cette conception**, en donnant l'illusion que le président de la République dispose juridiquement d'un pouvoir de décision pour ses actes soumis à contreseing. Cette pratique est contraire à celle des régimes parlementaires démocratiques. **Les actes contresignés sont classiquement soumis à la signature du président pour qu'il dispose non pas d'un pouvoir de décision mais d'un pouvoir de garant et d'arbitre, or sous la V<sup>e</sup>, l'interprétation présidentialiste de la lettre de la constitution va conférer au président un véritable pouvoir de décision dans ces domaines.**

Les décisions relevant des pouvoirs propres sont essentielles à la marche de l'Etat, néanmoins **l'autorité quotidienne du chef de l'Etat s'exerce davantage à travers les actes contresignés qu'il est amené à prendre** : marque d'un parlementarisme bicéphale, témoignage de **la nécessaire entente entre les deux têtes de l'exécutif** pour conduire l'action gouvernementale. Il s'agit essentiellement du pouvoir réglementaire et de nomination, mais également des domaines réservés : la conduite des relations extérieures.

En application de l'art. 8-2, sur proposition du premier ministre, le président nomme les ministres et met fin à leur fonction. Le pouvoir présidentiel se manifestera par le fait qu'il préside le conseil des ministres. Dans le domaine diplomatique, le président négocie et ratifie les traités, il tient d'importants pouvoirs de sa qualité de chef des armées (art. 15) qui lui donne la faculté d'engager les troupes françaises dans les conflits armés. Dans ces domaines, il ne peut agir sans l'accord du gouvernement et notamment celui du premier ministre. Dans un autre domaine, la constitution a confié le pouvoir de nomination au chef d'Etat, il nomme non seulement les plus hauts fonctionnaires de l'Etat mais également aux emplois civils et militaires de l'Etat, principalement les conseillers d'Etat. Les dispositions de la constitution sur ce pouvoir de nomination ont élargi la garantie d'un magistère moral dans les nominations à l'ensemble de la fonction publique. Toutefois, il faut nuancer cette idée : l'élection du président au suffrage universel a altéré ce principe car le président ne peut pas se faire élire sans le soutien de certains partis politiques et au lendemain des élections, politisation de la haute fonction publique.

Aux termes de l'art. 13-1, le président exerce le pouvoir réglementaire sous deux formes, il signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres. Cela signifie à contrario que seuls les décrets simples n'auront pas à être signés par le chef de l'Etat, ils seront pris par le premier ministre. Dans la pratique, ce pouvoir partagé est un pouvoir considérable pour le président de la République, car par ce moyen il peut contrôler le pouvoir réglementaire qui appartient au premier ministre. Le pouvoir d'initiative du président prend la forme d'un décret contresigné par le premier ministre. Les actes présidentiels qui interviennent dans le cadre de la procédure législative ordinaire sont la promulgation d'une loi ou le renvoi de cette loi au Parlement assorti d'une demande de nouvelle délibération. La promulgation est héritée de la sanction royale qui faisait du roi le coauteur de la loi. La signification est toute autre sous la V<sup>e</sup>, la promulgation de la loi est l'une des rares compétences liées du chef d'Etat de la V<sup>e</sup> (obligé), en effet, la loi votée sous réserve d'une saisine du Conseil constitutionnel doit être promulguée : pouvoir notarial du chef d'Etat. La convocation et la clôture des sessions extraordinaires du Parlement font partie des actes contresignés.

Après 1958, dans la pratique, si les pouvoirs propres dévolus au chef de l'Etat demeurent à peu près intangibles, les pouvoirs partagés sont annexés par le chef d'Etat qui s'approprie la réalité de la décision, le premier ministre n'ayant plus qu'un pouvoir formel de conformation. Sous les républiques antérieures, le contreseing aboutissait à une appropriation du pouvoir présidentiel par les ministres, mais désormais, il a perdu cette signification. Il faut souligner que la distinction pouvoir propre/pouvoir partagé ne recoupe en aucun cas la distinction pouvoir discrétionnaire/compétence liée. En réalité, toutes les modalités sont possibles, certains pouvoirs partagés laissent le président très libre car le contreseing est automatique (droit de grâce). A contrario, on rencontre des pouvoirs propres dont l'exercice est juridiquement et politiquement fortement conditionné (art. 11, art. 16).

## Section 2 : La question de la responsabilité du président de la République.

Principe de l'irresponsabilité politique : corollaire de la magistrature morale exercée par le chef d'Etat au sein d'un régime parlementaire classique : ce principe fut introduit dans les lois constitutionnelles de 1875 par transposition des prérogatives monarchiques : l'adage selon lequel le roi ne peut mal faire se voyait donc appliquer au président de la République. Ce principe était accompagné de la reconnaissance d'une responsabilité spécifique en cas de haute trahison, or celle-ci transmise de République en République n'a jamais été mise en œuvre, toutefois les textes encore en vigueur aujourd'hui ne parviennent plus à camoufler une responsabilité politique réelle du président.

### SA : L'irresponsabilité politique du président de la République.

L'irresponsabilité politique signifie qu'aucune procédure constitutionnelle (motion de censure, vote d'une quelconque résolution) ne permet au Parlement de mettre en jeu la responsabilité politique du président pour l'obliger à démissionner : le président incarne la permanence en face des organes qui expriment les changements politiques : la destitution du président peut simplement être prononcée à l'issue de la procédure devant la haute cour de justice statuant sur une accusation de haute trahison. Deux éléments laissent presque intact ce principe de l'irresponsabilité politique : l'absence de définition du crime de haute trahison : violation grave des devoirs et obligation conférée au président par la constitution. Difficulté à mettre en œuvre la haute trahison, qui ressemble à l'Impeachment.

Mettre l'accent sur le fait que dès l'origine de la V<sup>e</sup> il existe une contradiction : en principe l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat constitue dans un régime parlementaire la conséquence et la cause de la faiblesse de ses pouvoirs. Il est politiquement irresponsable car il ne prend pas de véritables décisions politiques, or la procédure de De Gaulle tendait vers un renforcement du rôle politique joué par le chef d'Etat : il était donc inévitable que la règle de l'irresponsabilité politique du président fut remise en cause par cette évolution. Si le président exerce effectivement les pouvoirs propres que la constitution lui accorde, il est alors inévitable que l'irresponsabilité politique du chef d'Etat soit supprimée dans la pratique. Dans la pratique la responsabilité politique du chef d'Etat exista bel et bien, durant la phase gaullienne du régime, le circuit de responsabilité ne met plus en relation le président et le Parlement, il établit face à face le président et les électeurs. L'institution détournée pour mettre en jeu la responsabilité du président n'est plus à l'ordre du jour mais le référendum populaire qui acquiert un fort caractère plébiscitaire : référendum : question de confiance posée au peuple. On s'est interrogé sur l'existence d'autres moyens de la mise en jeu politique du président : dès 1962, la motion de censure votée contre le gouvernement Pompidou avait visé indirectement le chef d'Etat : on peut interpréter cela comme une mise en jeu de la responsabilité politique. En outre, des élections législatives anticipées peuvent souvent être interprétées comme une question de confiance implicite. Mais, il n'existe aucune coutume, aucune convention qui obligerait un président désavoué à quitter le pouvoir. Par contre, autre moyen, l'élection du président au suffrage universel est un instrument décisif de mise en œuvre de la responsabilité politique du chef de l'Etat car une réélection signifie la confirmation de la confiance.

**Le vice profond de la V<sup>e</sup> est que, loin d'avoir instauré une double responsabilité du gouvernement devant le président et le Parlement, le système a progressivement institutionnalisé une responsabilité principale du gouvernement et des ministres devant le chef d'Etat.** Cette situation était encore tolérable quand la constitution était gaullienne, et que son fondateur dénouait cette contradiction en mettant en jeu sa responsabilité politique devant le peuple, mais **la situation est devenue intolérable depuis 69, dans la mesure où le système combine omnipotence et irresponsabilité présidentielle.** Durant toute la phase gaullienne, De Gaulle cherchait à provoquer confrontation entre adversaires et partisans du régime : marquait son opposition au régime, et agitait le spectre du retour possible au système des partis : version pacifiée de la guerre civile. De Gaulle avait intérêt à faire durer cette situation, le chef de l'Etat était le seul recours possible pour éviter le retour au chaos post-révolutionnaire. Le phénomène majoritaire s'est construit autour du chef d'Etat avec l'idée d'un consensus unanime autour des institutions

### **SB. Le principe de l'irresponsabilité pénale du président de la République.**

Principe général : **hormis le cas de haute trahison, le président est irresponsable pénalement** : ne peut être poursuivi et condamné devant les juridictions pénales ordinaires. Toutefois, **quant aux actes extérieurs à l'exercice de ses fonctions, l'irresponsabilité pénale ne le met pas à l'abri de l'application des lois dans le cas de délit ou de crime car il serait dans ce cas-là obligé de démissionner.**

La mise en cause de Chirac dans plusieurs enquêtes judiciaires a conduit ces dernières années les plus hautes juridictions françaises à statuer sur le statut pénal du chef de l'Etat. **La question posée était de savoir si l'on pouvait attaquer pénalement le chef de l'Etat pour des faits qui ne relèvent pas de ses fonctions et qui auraient été commis antérieurement à leur prise en charge.** Il s'agissait de redonner une certaine clarté à l'art 68, et les 2 juridictions l'ont fait.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 22 janvier 99 reprend l'art. 68 de la constitution sous la forme suivante : *« Il résulte de l'article 68 de la Constitution que le Président de la République pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus pendant la durée de ses fonctions sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la haute cour de justice »*. **Le président est protégé et il bénéficie d'un privilège de procédure et de juridiction jusqu'à la fin de son mandat.** Les actes accomplis par le président antérieurement à son entrée en fonction et les actes accomplis au cours du mandat mais détachables ou étrangers à l'exercice de la fonction relèvent également de la haute cour de justice, qui est une juridiction politique composée de 12 députés et de 12 sénateurs.

A l'opposé du Conseil constitutionnel la cour de cassation dans un arrêt de principe du 10 octobre 2001 estime que la Haute cour n'est compétente que pour les actes de haute trahison. La cour de cassation **précise également que le privilège de juridiction ainsi que l'immunité temporaire ont vocation de s'éteindre à la fin du mandat.** L'idée est que la prescription de l'action publique n'est que suspendue. Le **principe d'égalité des citoyens devant la loi** impose qu'au terme de son mandat, l'ancien président puisse relever des juridictions de droit commun, notamment pénal.

**Les conditions de mise en accusation devant la haute cour, très complexes et fortement soumises au politique rendent l'accès à cette juridiction particulièrement difficiles voire illusoirs.**

**3 étapes** : **poursuite** (relève des parlementaires), **instruction** (magistrats professionnels), **jugement** (compétence de la hte cour de justice : cour politique). Cette procédure s'écarte de la pratique courante qui était que la chambre basse pouvait mettre en accusation le chef de l'Etat

et la chambre haute jugeait. **Reprise sur le processus américain de l'impeachment sous la IIIème République.**

Il faut que la motion de résolution soit signée par un dixième des membres de l'Assemblée nationale. Concernant la phase de l'instruction, elle ressort de la compétence de magistrats professionnels.

Certains commentateurs ont estimé que cette décision du conseil n'établissait au profit du chef d'Etat aucun privilège de juridiction pour les actes accomplis en dehors de ses fonctions. D'autres ont estimé que l'art. 68 interdit que le chef de l'état soit poursuivi devant les juridictions judiciaires au cours de l'exercice de son mandat. **Pour Favoreu, une telle protection du président est en conformité avec le principe de la séparation des pouvoirs, dont l'application dans l'intérêt général commande une atténuation ou la limitation provisoire de l'égalité devant la justice.**

On peut observer sur cette question que **dans la plupart des Etats européens les chefs d'Etat sont protégés pénalement** : on évite que ne soit portée atteinte à la fonction à travers la mise en cause de la personne et en arrière plan à la continuité de l'Etat. Ces justifications s'inscrivent dans un fondement simple : le chef d'Etat représentant de la nation bénéficie des immunités qui s'attachent à cette qualité. Il faut surtout préciser qu'une fois le mandat achevé, l'immunité disparaîtra d'elle-même et le président redevenu simple citoyen pourra faire l'objet de poursuites pénales. Comme le souligne la décision du Conseil constitutionnel de juillet 99, si le président ne peut être mis en accusation durant la durée de son mandat que par les deux assemblées, après la fin de son mandat il pourra être poursuivi devant les juridictions ordinaires. On peut dire que l'interprétation de l'art. 68 faite par le Conseil constitutionnel que par la cour de cassation s'inscrit dans une tradition culturelle et politique : en effet, en France, à l'opposé de ce qu'on observe aux Etats-Unis, le principe de l'unité de l'Etat et le poids historique de la tradition monarchique s'opposent à ce que le chef de l'Etat soit poursuivi comme un citoyen ordinaire.

Avant la révision, l'interprétation de cet article s'inscrivait depuis longtemps dans tradition culturelle et politique, c'est à dire qu'en France, le principe de l'unité de l'Etat et le poids historique de la tradition monarchique s'oppose à ce que le chef de l'Etat soit poursuivi comme un citoyen ordinaire. Il faut rappeler **que le Parlement s'est réuni en Congrès le 19 février dernier pour réviser ce statut pénal du chef de l'Etat. La loi constitutionnelle du 23 février, modifiant les art 67 et 68 de la Constitution prévoit un volet politique et juridique.**

**Le volet juridique ne fait que confirmer le principe de l'inviolabilité pénale du président de la République pendant durée de son mandat. En contrepartie, est décidée la suspension de tous les délais de prescription.**

**La réforme instaure aussi un volet politique : le souci de protéger la fonction exige de la protéger contre son titulaire lui-même s'il s'en est montré indigne. Il est prévu désormais une procédure de destitution du chef Etat sous la responsabilité du parlement constitué en haute cour, « en cas de manquement de ses devoirs manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat » (nouveau art 68). L'initiative de cette procédure peut être prise par les 2 assemblées. Pour être acceptée elle doit avoir les 2/3 du parlement constitués en haute cour.**

**La commission Avril a directement inspiré la réforme de février 2007**, elle avait remis son rapport en décembre 2002 et proposait de mettre en place une procédure de destitution en cas d'atteinte à la fonction présidentielle, que les parlementaires puissent engager la responsabilité du chef de l'Etat, mais sans la coloration pénale aujourd'hui attachée à la procédure de mise en accusation. Par contre il envisageait une coloration politique sur le modèle de l'impeachment. La commission proposait une désacralisation de la fonction présidentielle.

**Réforme qui clarifie le débat**, besoin de transparence qui a été satisfait. Mais il faut nuancer ce propos : **ex zones d'ombres quant aux motifs de déclenchement de la procédure.**

Dans la mesure où le Sénat est souvent structurellement à droite, bénéficie d'une possibilité de freiner ou de refuser la procédure à son terme. Mais en même temps, en cas de manquement manifeste aux devoirs de la charge, le président peut se voir destitué.

RQ : responsabilité politique du président de la République devant le parlement c'est à dire qu'un président de la République peut être mise en cause si le parlement considère qu'il a abusé de ses pouvoirs constitutionnels.

**En cas de violation grave du droit international humanitaire, tel le génocide, la CPI (cour pénale internationale) instituée par le traité signé à Rome le 18 juillet 98, est compétente à l'égard du chef de l'Etat qui s'en est rendu coupable, l'art. 27 du statut de la CPI dispose que sa qualité officielle n'exonère en aucun cas un chef de l'Etat de sa responsabilité pénale.**

## Chapitre 2 - Le pouvoir exécutif bicéphale.

Dans l'histoire constitutionnelle française, la dualité de l'exécutif est une constante. Elle a résisté à toutes les tentatives de confusion au profit du pôle parlementaire et de tous les plaidoyers en faveur d'un régime présidentiel. D'autre part, la hiérarchie au sein de cet exécutif est également une constante de la V<sup>e</sup> République, qui remonte aux origines de ce régime. Cette hiérarchie paraît devoir survivre aux expériences, aux périodes de cohabitation, même si en cours de cohabitation, la prééminence du président ne peut plus s'exercer que dans les domaines réservés par l'art. 5, et ceci non pas pour exercer une compétence exclusive mais pour porter la responsabilité suprême des intérêts nationaux. Une interprétation de la constitution simpliste a donné deux lectures : une lecture présidentialiste, le président pouvant accaparer tous les pouvoirs, et une lecture parlementariste qui s'appliquerait aux périodes de cohabitation : le premier ministre s'arroge tous les pouvoirs, et le président serait juste un symbole. Mais cette dichotomie est trop caricaturale. La cohabitation ne fait pas du président un objet caricatural.

### Section 1 - Le Premier ministre et le gouvernement.

Le premier ministre est le chef de la majorité parlementaire, mais plus exactement il le devient. Ce n'est pas le chef de la majorité qui devient 1<sup>er</sup> min en France. Carcassonne : « ce n'est pas le chef de la majorité qui devient premier ministre, c'est celui qui est nommé premier ministre qui devient chef de la majorité. » Certes la V<sup>e</sup> République s'est convertie au parlementarisme majoritaire mais elle n'en observe pas pour autant tous les rites. A l'opposé de ses homologues étrangers, le premier ministre français n'est pas à priori le chef de la majorité. Son ascendant sur les députés résulte d'abord de la fonction qu'il occupe, et ensuite de son éventuelle influence sur un appareil partisan (surtout vrai pour situation actuelle : accueil tempéré réservé à Villepin ...). C'est au premier ministre qu'est confiée la gestion des rapports rationalisés entre Parlement et gouvernement

Le premier ministre doit réussir à s'imposer à des députés dont la référence demeure le chef de l'Etat. Le premier ministre est un leader en sursis que la confiance de l'Assemblée ne saurait préserver d'une démission forcée. Même en cohabitation, le premier ministre peut ne pas être le chef naturel de la nouvelle majorité (cas d'Edouard Balladur en 1993). A travers la multitude des actes contresignés certains juristes ont cru pouvoir déceler la manifestation d'un pouvoir partagé entre le chef de l'Etat et le premier ministre. Il faut souligner que de Gaulle a entendu rapidement écarter toute interprétation de cette répartition des tâches qui pourrait donner prise à l'idée « qu'une diarchie existât au sommet ». Sur ce point, sa conférence de presse du 31 janvier 64 (cf textes) a coupé court à tout malentendu. Depuis lors, les présidents de la République successifs ont fait valoir une primauté présidentielle. Si le premier ministre n'est pas prêt à accepter cette lecture, cet état de fait, il ne pourra que démissionner, ce que fera Chirac à l'été 76. Par conséquent, s'agissant des pouvoirs du premier ministre, il serait plus exact de parler en période de non cohabitation d'un pouvoir subordonné que d'un pouvoir partagé. Le contreseing devant alors s'interpréter comme un contreseing inversé, c'est-à-dire que la signature présidentielle constitue l'expression effective du pouvoir de décision. On assiste alors à l'absorption de la fonction gouvernementale par le pouvoir présidentiel.

Les premiers ministres sont enclins politiquement et juridiquement à s'affirmer, et dans cette quête d'affirmation, le Parlement aurait pu espérer retrouver des forces, et au contraire, le Parlement, instrumentalisé par la logique présidentialiste du premier ministre s'est trouvé conforté dans son statut d'institution subordonnée.

## SA : La nomination et la révocation des membres du gouvernement.

### La nomination

Le gouvernement a été voulu indépendant du Parlement par le constituant. Le gouvernement existe juridiquement dès sa nomination par le chef de l'Etat sans avoir besoin d'avoir reçu une investiture de l'Assemblée nationale, ou d'avoir fait l'objet d'un vote de confiance de sa part. Selon la lettre constitutionnelle, le premier ministre nommé par le président de la République va composer son équipe ministérielle librement, sans avoir à se livrer à des consultations avec les dirigeants des partis politiques, etc (comme sous République antérieure). Le premier ministre compose son équipe an accord avec le président de la République qui nomme les membres du gouvernement sur proposition du premier ministre (art. 8-2). Le président de la République possède un pouvoir discrétionnaire, peut nommer qui il veut, et il n'est pas tenu de nommer le chef du parti majoritaire aux dernières élections. Il faut souligner que la liberté de choix est pratiquement absente quand le président se trouve en face d'une majorité parlementaire hostile, dans cette hypothèse, le président se trouve dans une situation comparable à la reine d'Angleterre qui doit nommer le chef du parti majoritaire.

### La révocation

Le président n'a pas d'après la constitution le droit de révoquer le premier ministre. En effet, la présentation de la démission du gouvernement est la condition préalable à la mise à fin des fonctions du premier ministre. Par conséquent le président ne pourrait révoquer un premier ministre qui fort de la confiance de l'Assemblée entend demeurer à la tête du gouvernement. Toutefois, très souvent, la démission du premier ministre peut être forcée, ce qui autorise à parler d'une faculté de révocation indirecte, et la tradition de monisme inversé permet d'affirmer que le président peut en certaines circonstances demander au premier ministre de lui présenter la démission du gouvernement. Ex : révocation de M. Debré, G.Pompidou en 69. En outre, bien que la formule de l'art. 8 : « il [le président] met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ». Pas de marge de manœuvre du président, mais il est constant dans la pratique que la démission du gouvernement n'oblige pas le chef de l'Etat à mettre fin aux fonctions du premier ministre. Qu'il s'agisse d'une démission protocolaire en cas de changement de Président de la République (Pompidou reste premier ministre en 65) ou alors dans le cas d'une démission à la suite du vote d'une motion de censure lorsque la dissolution consécutive de l'Assemblée nationale entraîne de nouvelles élections (oct. 62, démission de G.Pompidou est ainsi refusée). Le président révoque les membres du gouvernement à la demande du premier ministre, ce dernier tient donc de la constitution le pouvoir de mettre fin aux fonctions de ses collaborateurs.

L'établissement d'une incompatibilité entre les fonctions gouvernementales et mandat parlementaire est parfaitement conforme au modèle de séparation des pouvoirs appliqué par certaines constitutions françaises (constitution de 1791, celle de l'an III, la loi fondamentale de 1852 imposaient une telle incompatibilité qui s'appliquait alors à l'application de la séparation des pouvoirs.) Par contre, une telle règle est inadaptée à un régime parlementaire qui suppose une séparation entre les pouvoirs et la responsabilité politique des ministres devant le Parlement. Toutefois, en 1958, l'établissement d'une telle incompatibilité est proposé pour améliorer le fonctionnement du régime parlementaire et assurer une plus grande autorité au gouvernement. Il est logique de ne pouvoir être contrôleur et contrôlé.

## SB : Les attributions du gouvernement.

Art 20 de la constitution définit la fonction gouvernementale, ce texte confère au gouvernement le pouvoir de conduire et de déterminer la politique de la nation.

Sous la V<sup>e</sup> République les ministres ont une double qualité, d'une part ce sont des autorités politiques, disposent de pouvoirs attribués par la constitution et d'autre part, sont également des autorités administratives, en tant que chef du département ministériel à la tête duquel ils sont placés. A ce titre, ils représentent l'Etat en justice, ils signent des conventions engageant l'Etat, organisent les services dépendant d'eux, ils exercent un pouvoir hiérarchique sur les fonctionnaires qui dépendent de leur administration.

### a) La primauté du premier ministre au sein du gouvernement.

La prééminence du premier ministre se manifeste nettement à l'égard des autres membres du gouvernement. Elle est inscrite dans la constitution dont l'art. 21 dispose que « *le premier ministre dirige l'action du gouvernement* ». A ce titre, il organise le travail gouvernemental, donne des instructions, assure les arbitrages entre différents ministères. Pour exercer cette fonction de direction, il dispose de l'assistance d'importants services administratifs comme le **secrétariat général du gouvernement**. Malgré une pratique marquée par le présidentialisme majoritaire, le premier ministre parvient à s'imposer comme le véritable chef du gouvernement, il exerce les compétences qui lui sont nommément attribuées, à savoir **l'arbitrage interministériel et l'exercice du pouvoir réglementaire**, mais encore les compétences fort nombreuses que la constitution confie au gouvernement, notamment dans la procédure législative. **Son pouvoir réglementaire recouvre à la fois une faculté de prendre des règlements d'application des lois et une possibilité d'agir par voie de règlements autonomes. Le pouvoir réglementaire du premier ministre est à la fois personnel et collégial**, il est personnel car le premier ministre est le seul à en être détenteur : supériorité du premier ministre et aussi souci d'assurer l'unité de la réglementation générale, et collégial car d'une part les décrets et les ordonnances sont délibérées en conseil des ministres et d'autre part l'art. 22 imposant que les actes du premier ministre soient contresignés par les ministres responsables est le signe de la cohésion gouvernementale.

**Les pouvoirs budgétaires du premier ministre sont un moyen efficace d'exercer sa prééminence**, c'est sous son autorité que le ministre des finances prépare le projet de lois de finances, arrêté en conseil des ministres. Cette règle pose le principe d'une prééminence budgétaire du premier ministre, conduit à faire des arbitrages en la matière. **Le premier ministre préside tous les comités interministériels ce qui lui permet d'orienter et d'harmoniser l'action gouvernementale, il dirige également les réunions ministérielles** qui se présentent sous deux formes : comités interministériels permanents et les comités restreints non permanents. Leur fréquence est fonction de l'importance qu'y attache le premier ministre, elle sera d'autant plus grande que le premier ministre souhaitera affirmer son autonomie vis-à-vis du président de la République.

## b) Les attributions politiques du gouvernement.

La constitution a attribué au gouvernement un ensemble de prérogatives lui assurant le contrôle de la procédure parlementaire. Parallèlement à l'exécution des lois, la participation du gouvernement au processus normatif privilégie désormais la collaboration rationalisée des pouvoirs au sein de la procédure législative. La loi retrouve son rôle de source primaire du droit et le règlement retrouve son statut d'acte dérivé. Le gouvernement dirige la confection de la loi sans abuser du règlement. Cette parlementarisation de la fonction gouvernementale explique le recours régulier aux ordonnances de l'art 38 de la Constitution.

En outre, l'art. 37 de la constitution en investissant le gouvernement d'un pouvoir réglementaire autonome a fait de l'exécutif un législateur dans un domaine qui lui est réservé. En 1958, les autorités exécutives se sont vues octroyées ce pouvoir d'adopter des règlements autonomes, ces actes de valeur inférieure à celle de la loi sont habilités à intervenir dans tous les domaines qui ne sont pas spécifiquement réservés à la loi par l'art. 34. Le domaine autrefois illimité de la loi fait désormais l'objet d'un empiètement au profit du règlement. Cette révolution juridique n'a eu qu'un faible impact, tout d'abord le juge constitutionnel a reconnu que les lois empiétant sur le domaine réglementaire autonome n'étaient pas pour autant inconstitutionnelles, et en outre, tant que le gouvernement n'utilise pas les moyens que lui donne la constitution pour protéger son domaine réglementaire autonome, le législateur peut intervenir dans ce domaine. Enfin, le phénomène majoritaire a rendu inutile cette dichotomie dans la mesure où peu importe que la norme soit adoptée par voie législative ou réglementaire, puisque dans tous les cas, la norme est celle d'une majorité parlementaire et donc gouvernementale. Enfin, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit explicitement un fondement constitutionnel à la dérogation au domaine respectif de la loi et du règlement. La dérogation concerne l'ensemble des collectivités territoriales qui peuvent sur habilitation réglementaire et législative déroger à titre expérimental pour un objet et une durée limitée aux dispositions réglementaires et législatives qui régissent l'ex de leur compétence. On voit ainsi que la réparti<sup>o</sup> matérielle des domaines de la loi et du règlement n'aura résisté ni au parlementarisme majoritaire, ni au réaménagement de l'ordre juridique français dans sa dimension européenne et infranationale.

En matière de politique internationale, les traités passent nécessairement par le chef de l'Etat d'une part, et d'autre part, les accords internationaux non soumis à ratification (art. 52-2) relèvent du seul gouvernement. Ces accords simplifiés donnent au gouvernement des pouvoirs propres en matière internationale, notamment le pouvoir d'engager l'Etat sur le plan international.

### c) Les attributions administratives du parlement.

**Le gouvernement a pour tâche de faire respecter la loi. A cette fin, l'art. 20-2 prévoit que le gouvernement dispose de l'administration et de la force armée.** C'est pour donner au gouvernement les moyens nécessaires à l'exécution des lois que la constitution lui donne le droit de disposer de la force armée, faisant ainsi de lui le **responsable du maintien de l'ordre**. Pour y pourvoir, le premier ministre et les ministres responsables commandent aux forces armées et aux forces nationales de police.

**Le gouvernement dispose de l'administration sous la direction du premier ministre**, ce dernier est encore le chef de du gouvernement et le chef de l'administration. A ce titre, il va exercer le **pouvoir de nomination**, qui n'est pas entier, même lorsqu'il s'agit d'emploi à la discrétion du gouvernement **il ne s'exerce que sous réserve des dispositions de l'art. 13.**

Le pouvoir réglementaire de droit commun appartient au premier ministre, qui l'exerce sous condition de contreseing.

Au sein du gouvernement, seul le premier ministre exerce le pouvoir règlementaire et c'est là une garantie de l'unité et de cohérence de l'action gouvernementale.

### Section 2 : La présidentialisation du régime.

**Ecart considérable entre les prérogatives accordées au président en 1958 et la manière dont ces prérogatives ont été effectivement exercées.** La constitution d'inspiration gaullienne a certes **modifié le système parlementaire dans le sens d'une rationalisation**, mais elle demeure parlementaire. **Le gouvernement continue à être responsable devant le Parlement et non pas devant le chef de l'Etat. Celui-ci doit seulement assumer un rôle d'arbitre entre les pouvoirs.** Cette utopie d'un **président arbitre** ne résiste pas aux premiers mois de la pratique gaullienne du régime. De Gaulle va en effet définir en termes élargis les pouvoirs attribués au président par la lettre constitutionnelle. **Une coutume constitutionnelle va s'établir dans le sens d'un pouvoir quasi-omnipotent du chef de l'Etat**, dans le sens d'une présidentialisation du régime. La formule du « domaine réservé » rendait compte de la **réalité du partage des compétences entre président et gouvernement. Pour les questions réputées du domaine réservé** : affaires étrangères, défense nationale et Algérie, le chef de l'Etat prenait les initiatives, définissait les solutions et fixait les mesures à prendre. **Le gouvernement semblait être tenu à l'écart de ces problèmes qui étaient des « éléments essentiels de la politique de la nation » (art 20.)**

**A bien y regarder, à l'exception des questions relatives à la Communauté** (association regroupant France et 12 Etats africains), **aucune disposition de la constitution ne justifiait la compétence exclusive du chef de l'Etat.** Les pouvoirs présidentiels qui concernent la défense et la diplomatie sont soumis à contreseing et sont donc des compétences formelles pour lesquelles le pouvoir de décision appartient normalement au premier ministre. **Seule l'acceptation tacite par le gouvernement, par la majorité parlementaire et par l'opinion publique rendait la chose possible.** L'accord donné par le peuple couvrait la violation de la constitution, dans un contexte de démocratie plébiscitaire (Burdeau). La théorie du domaine réservé inventée par Chaban-Delmas dans l'espoir de cantonner les abus de pouvoir de De Gaulle aux seules matières de la politique étrangère et de la défense, cette théorie disparaît avec la présidentialisation du régime. En 64, Pompidou nie l'existence d'un domaine réservé au président, et effectivement il n'y avait plus de domaine réservé puisque nous étions passés à un gouvernement présidentiel. **On peut dire que le scrutin du 28 octobre 1962 (référendum sur le suffrage universel direct) va ratifier la lecture gaullienne de la constitution, lecture qui reçoit ainsi la consécration du suffrage universel direct**, qui est la conséquence de la

présidentialisation du régime. La V<sup>e</sup> République ramenée à l'essentiel se définit par un changement de la Convention relative au chef de l'état. Présidentialisation est la cause de la réforme. Révision n'a pas transformé l'équilibre des pouvoirs. Le président en France = fort non pas car élu au suffrage universel, mais élu au suffrage universel car il est fort. Guy Carcassonne : « L'existence précède l'essence ». **Suite à mystification, posture du chef de l'Etat (notamment dans campagnes électorales) : sorte d'usurpation du pouvoir, coutume constitutionnelle.**

**A partir de la révision de 1962, le chef de l'Etat devient le représentant de la souveraineté nationale, il est naturellement le chef de l'exécutif, il lui appartient donc d'exercer les attributions que la constitution confie à l'exécutif. La notion d'arbitrage est alors dépassée, la notion de domaine réservé ne rend plus compte du nouveau rôle du président, et le gouvernement présidentiel exprime le fait que le président définit la politique à suivre avec la collaboration du gouvernement qui reste placé sous le contrôle de l'Assemblée nationale. Dès lors en vertu d'une interprétation *contra laegem*, les candidats à la fonction présidentielle se sont présentés sur un programme politique de gouvernement et non pas sur la réunion de qualités pour une fonction d'arbitrage. Le régime français devait définitivement sortir de son lit constitutionnel pour verser dans un prés- effectif.**

**Pour que ce gouvernement présidentiel soit possible, il est également indispensable que le président dispose à l'Assemblée nationale d'une majorité parlementaire qui soutienne sa politique** telle qu'elle est présentée par le gouvernement. **Ce gouvernement ne peut se passer d'un soutien parlementaire, l'existence d'une majorité est impliquée par la structure de la V<sup>e</sup> République, de telle sorte que la démission du gal de Gaulle loin de réduire en 69 la portée de cette coutume (convention), montre que la présidentialisation n'est pas liée au pouvoir charismatique du chef de l'Etat, mais à l'institution qui lui a survécu.**

**Renforcement de la position du président par rapport au premier ministre par le fait majoritaire. A l'origine, le premier ministre placé au centre du jeu politique (entre président et Assemblée), pouvait conduire et déterminer la politique de la nation. L'existence d'une majorité stable va tout à coup renverser cet équilibre, le premier ministre n'a plus d'argument à opposer au souhait du chef de l'Etat, dans la mesure où le soutien de l'Assemblée est acquis automatiquement. A partir de là, le dédoublement de l'exécutif se transforme en double emploi, qui aboutit à la subordination d'une autorité à l'autre.**

Le passage au quinquennat (septembre 2000) n'est ni un remède contre la présidentialisation, ni une protection sûre contre tout risque de cohabitation. **Au contraire, on peut penser que le septennat relevait de la logique du modèle weimarien de 1958 : président gardien de la constitution, la réduction du mandat répond plutôt à la logique du présidentielisme majoritaire, celle d'un président chef de l'exécutif et en même temps chef de la majorité.**

Origine historique du septennat : Durée de 7 ans décidée en 1873 or des débats qui mèneront aux lois de 1875, pour mettre fin à la querelle des drapeaux : question si monarchie ou pas, puis savoir qui est l'héritier ... le comte de Paris a accepté de ne pas être roi car comte de Chambord, vieux et sans héritier. Ce dernier ne veut pas accéder au trône, donc on organise le provisoire : décision que la durée de 7 ans devrait décider de la question. En 58, on ne revient pas sur idée de septennat car cette durée rentre dans modèle orléano-weimarien. Chirac initie révision à contrecœur.

**Les partisans du quinquennat disaient que éviterait la cohabitation. Postulat : mêmes sensibilités des électeurs pour élection Président de la République et Assemblée Nationale ... faux aussi. Autre postulat : danger présidentialisation atténuée : or avec une durée plus courte, le Président de la République se sent plus investi, donc le PM apparaît de plus en plus comme une courroie de transmission entre Assemblée nationale et Président de la République, surtout depuis années 2000.**

### Section 3 : L'expérience de la cohabitation.

**Cohabitation conduit le président de la République à nommer un premier ministre sans le choisir parmi la majorité qui lui est hostile.** La première expérience a clairement donné tort à tous ceux qui avaient déclaré qu'en cas de cohabitation le président ne pouvait garder que l'exercice de ses fonctions formelles, et d'une certaine manière, uniquement la présidence du conseil des ministres. Mitterrand a entendu laisser le premier ministre en 1986 déterminer et conduire la politique de la nation, et s'il a décliné toute responsabilité pour une politique économique et sociale qu'il désapprouvait, il n'en a pas pour autant abdicé les responsabilités constitutionnelles qu'il tient de l'art. 5 de la constitution. **La notion d'arbitrage au sens fort a pris tout son sens alors que précédemment le phénomène majoritaire l'avait éclipsé.**

#### **SA : Les pouvoirs du chef de l'Etat en période de cohabitation.**

Mitterrand, dans le message qu'il adresse au Parlement le 8 avril 1986, caractérise le nouveau fonctionnement des pouvoirs par « **la constitution, rien que la constitution, toute la constitution** » : explique que même si l'organisation des pouvoirs se rapproche durant la cohabitation d'un régime parlementaire classique de type britannique ou allemand, **le président conserve encore un important poids politique. Contraint d'éviter un affrontement en termes partisans, le chef de l'Etat retrouve les vertus de l'arbitrage au sens gaullien du terme.** Pour reprendre la formule de Guizot, le trône ne saurait en aucun cas être un fauteuil vide.

#### **a) Pouvoirs présidentiels.**

Il peut refuser toute décision imposée quant au choix du premier ministre même s'il a toujours estimé opportun d'appeler à Matignon le candidat de la nouvelle majorité. (si la marge de manœuvre pour nomination du PM est réduite, il a plus grande liberté pour les ministres. Refus de FM quant à proposition de J. Chirac)

**Avec le droit de dissolution, il conserve le rôle inhérent à sa fonction d'arbitre.** Il peut rappeler dans le domaine de la politique intérieure son **droit à en appeler à l'opinion quand des réformes par nouvelle majorité lui paraissent de nature à mettre en cause la cohésion sociale.** A cet égard, le Président de la République a toujours la possibilité de s'adresser à la nation. Dans diverses cohabitations, les Présidents de la République ont toujours critiqué mesures gouvernementales.

**Il peut également maintenir son leadership en matière de politique extérieure et de défense.** Si cela fut le cas pendant la première cohabitation où le premier ministre s'est effacé dans ce domaine, la seconde cohabitation (93-95) a été marquée parfois par un effacement du président au profit du gouvernement. Par exemple, la crise yougoslave a été essentiellement menée par le premier ministre et le ministre des affaires étrangères. C'est contre l'avis du gouvernement Balladur que Mitterrand gèle les essais nucléaires. On peut globalement dire que la diarchie se plaçait plutôt sous le signe de la collaboration que de la concurrence.

Toutefois, **dans les conseils européens ou les grandes réunions, le chef de l'Etat demeure le véritable chef de la délégation française.** La coutume selon laquelle le chef de l'Etat serait le principal inspirateur de la politique étrangère et de défense s'est imposée grâce au consentement des principaux acteurs et de l'assentiment de l'opinion publique. Paradoxalement, la cohabitation a permis l'avènement du discours du domaine réservé. (Lors de la dernière cohabitation, Jospin, au Moyen Orient, avait qualifié le Esbollah de mouvement terroriste, et les critiques avaient surgi de la forme : il aurait empiété sur le domaine réservé du président.)

**Le président reste maître de la procédure de révision constitutionnelle.**

**Il peut également refuser** comme dans la première cohabitation **de signer les ordonnances** qui lui paraissent aller trop loin dans le domaine du dessaisissement du Parlement de ses droits naturels. Ensuite, il a dû s'incliner par le vote de ces réformes par la voie parlementaire classique. Il a signifié que la cohabitation forcée n'était pas de la cogestion, mais plutôt de la coexistence. Quant à la lecture constitutionnelle du refus de signer les ordonnances, ce débat était avant tout politique.

**Le président peut nommer au sein du Conseil constitutionnel des membres acquis à ses opinions politiques (Badinter en 1986).**

**Il peut saisir systématiquement le Conseil constitutionnel s'il souhaite se poser en gardien de la constitution afin de retarder la procédure législative et l'application du programme de la majorité.**

**Il peut demander nouvelle délibération au Parlement.** On a pu parler à cet égard d'un veto législatif temporaire.

Il est certain que la force du président vient de la popularité de la cohabitation. En 1986, l'équilibre institutionnel imposé par Mitterrand est largement approuvé par l'opinion publique (légitimisme fort indépendant de la popularité du président). Cet enthousiasme va se dissiper lors de la campagne présidentielle, car les français voient que c'est un affrontement, une coexistence forcée.

Pour traduire cette situation d'équilibre institutionnel on a souvent utilisé dans l'entourage du premier ministre : « le premier qui dégaine est mort » : celui qui tentera de rompre l'équilibre à son avantage sera sanctionné par les électeurs.

### **SB : Les prérogatives du premier ministre en période de cohabitation.**

**Le premier ministre bénéficie du soutien d'une majorité parlementaire solide et est assuré de pouvoir faire voter les lois nécessaires à l'application de son programme de gouvernement. Les projets de loi, s'ils doivent certes être délibérés en conseil des ministres ne sont pas soumis à la signature du chef de l'Etat.** Le gouvernement dispose d'une grande liberté dans ce domaine. Le gouvernement trouve dans sa majorité à l'Assemblée la faculté d'un recours permanent contre les velléités d'obstruction présidentielle. **Les ordonnances que le président refuse passeront par la voie classique.**

Dans de nombreux cas, le gouvernement ne peut agir sans l'aval du président mais en cas de cohabitation, la nécessité du contreseing se trouve paradoxalement renversée. Le président a fait pourtant un usage modéré de sa faculté de refuser de signer un acte, pour lequel sa signature était requise : ordonnances, décrets réglementaires, les décrets de nomination, la convocation du Parlement en session extraordinaire, l'ordre du jour en Conseil des ministres. **En cohabitation, le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et l'art. 20 reprend toute sa force. Il apparaît clairement que le gouvernement n'est plus responsable devant le président de la République, au contraire, sa responsabilité devant le Parlement devient primordiale.** Si le premier ministre utilise l'article 49-1 afin d'engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale : la question de confiance, c'est pour affirmer sa légitimité et non pour vérifier qu'il a les moyens de mettre en œuvre les orientations présidentielles.

**Il est certain que la cohabitation permet de découvrir l'étendue des pouvoirs personnels et partagés du premier ministre.** A cet égard, on découvre que le premier ministre peut exercer en toute autonomie un **considérable pouvoir réglementaire**, lui étant reconnu d'une part par l'art. 37 de la constitution (compétence de droit commun au pouvoir réglementaire) et d'autre part par l'art. 21 pour assurer l'exécution des lois et règlements. **Toutefois le premier ministre reste sous la menace d'une initiative présidentielle, par la faculté de décider seul, de dissoudre**

**l'Assemblée, de provoquer une nouvelle élection présidentielle** : armes qui permettent au président de garder une certaine marge d'initiative face aux empiètements du gouvernement. Concernant le premier ministre, en outre, il est dans la position difficile d'un candidat virtuel à la présidence de la République., il ne peut donc pas chercher à dépouiller de ses principaux pouvoirs une fonction à laquelle il aspire pour lui-même. Dans le domaine de la politique étrangère et de la défense, ainsi le premier ministre respecte la convention établie.

### **SC : La cohabitation et l'esprit de la constitution.**

**Il semble que la cohabitation doit dans notre système présidentieliste être plutôt considérée comme une parenthèse**, qui permet au président de sauvegarder ses prérogatives essentielles, incontournables plutôt que comme un retour durable à une lecture parlementariste de la constitution. En effet, le premier ministre ne redevient responsable de la politique intérieure que le temps nécessaire pour rétablir l'équilibre en faveur du président. Après toute cohabitation le gouvernement de la V<sup>e</sup> République est redevenu ce qu'il avait toujours été, une diarchie fortement hiérarchisée. **Mais la cohabitation a aussi et surtout rappelé qu'il s'agit d'un régime parlementaire dont la singularité est d'être un régime où le chef de l'Etat dispose de pouvoirs importants.**

En réalité, la cohabitation a certes transformé le système politique et la pratique qu'avait connue la V<sup>e</sup> avant 1986 mais pas le régime politique lui-même, puisque **la cohabitation a conduit à un très fort respect de la constitution.** Ces différentes épreuves ont révélé qu'il s'agit d'un régime parlementaire moniste, d'un régime dans lequel la politique gouvernementale est déterminée et conduite par un gouvernement dirigé par le premier ministre et responsable devant le seul Parlement.

La cohabitation n'a jamais consacré ni un authentique retour au parlementarisme moniste d'origine (où la décision gouvernementale doit primer) ni une véritable combativité du premier ministre. Présenter la cohabitation comme propice au retour de la fonction de premier ministre et s'appuyer sur cette expérience pour faire la démonstration du caractère parlementaire du régime est fausse : un fonctionnement authentiquement parlementaire reste à ce jour inconnu, on peut même dire que la cohabitation a toujours été pratiquée dans un esprit présidentieliste. Par exemple, on a assisté à une reproduction des usages du présidentielisme par le premier ministre à la faveur d'une présidentialisation de sa fonction : autonomie très forte de la décision, irresponsabilité politique, personnalisation du pouvoir, subordination au chef de l'exécutif du parti majoritaire, et mise au pas des parlementaires largement instrumentalisés par le premier ministre en vue de servir ses ambitions présidentielles.

Si la position du premier ministre est renforcée, ce renouveau n'est qu'en vue d'une conquête prochaine de l'Elysée et non pas en vue d'une consolidation de la fonction de chef de gouvernement qui pourrait aboutir à une reparlementarisation du système.