

L'étendue des pouvoirs du Président de la République depuis 1958

Chronique d'un renforcement de l'influence croissante du Président de la République sur le système institutionnel et politique français

Plusieurs éléments constitutionnels permettent d'identifier les particularités du statut du président de la République dans la Constitution de 1958 :

1) **L'élection au suffrage universel direct en 1962.** Il s'agit de l'un des plus grands tournants de la Ve République. Cet événement constitutionnel modifie :

1. La légitimité démocratique du Président
2. Le pouvoir d'interférence du Président sur la politique gouvernementale
3. La nature du régime politique de la Ve République
4. Le lien politique et juridique avec l'ensemble du peuple français
5. Les rapports entre 1^{er} ministre et le président de la République. Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le général de Gaulle affirmait : « *on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet de l'État* ». De plus, les présidents suivants normaliseront le caractère présidentieliste de la Ve République

2) L'absence de responsabilité politique du Président de la République.

La motion de censure n'est pas opposable au Président de la République, elle est opposable uniquement au Gouvernement en vertu de l'article 49 alinéa 2 de la Constitution. Sur le plan pénal, le Président de la République possède une protection judiciaire privilégiée en vertu des articles 67 et 68 de la Constitution. Sur ce point, la révision du 23 juillet 2007 (voir fiche dédiée n°3) a permis une avancée en créant nouvelle procédure dite de « Destitution ». Toutefois, sa portée juridique et politique demeure très discutable.

3) L'étendue des pouvoirs propres du Président de la République.

L'étendue des pouvoirs du Président de la République est unique en Europe. Dans le reste de l'Europe, le régime parlementaire primo-ministériel s'est imposé et le Gouvernement – avec comme chef son Premier ministre – domine l'action gouvernementale dans le cadre d'un parlementarisme moniste. Même aux Etats Unis, une grande différence avec la France est identifiable. JFK affirmait « *Le président est un homme disposant de pouvoirs exceptionnels qu'il exerce dans d'exceptionnelles limitations* »

4) **Depuis la pratique Gaullienne du pouvoir, il y a absence de partage équilibré des pouvoirs entre le Président de la Vème République et le 1er ministre.**

Le Président possède de véritables pouvoirs propres qui se définissent comme l'ensemble des pouvoirs détenus par le Président de la République dispensés de contreseing ministériel. Ces pouvoirs propres, énumérés par l'article 19 de la Constitution sont les suivants :

- **Article 8 :** Pouvoir de nomination du Premier Ministre. Ce pouvoir du Président s'applique de manière discrétionnaire en période de coïncidence des majorités essentiellement. En période de cohabitation, ce pouvoir est quasi-nul car le Président est écarté de l'action gouvernementale par les français.
- **Article 11 alinéa 1 :** Référendum législatif présidentiel
- **Article 12 :** Droit de dissolution
- **Article 16 :** Pouvoirs exceptionnels en cas de crise. L'article 16 a inscrit la possibilité de donner les pleins pouvoirs à un seul homme dans la Constitution uniquement dans ces circonstances d'une exceptionnelle gravité, comme la guerre ou une catastrophe naturelle.
- **Article 18 :** Droit de message devant le Parlement réuni en Congrès
- **Article 54 :** Droit de saisir le Conseil constitutionnel pour contrôle la conformité d'un traité international à la Constitution
- **Article 56 :** Droit de nommer 3 membres pour siéger au Conseil constitutionnel
- **Article 61 :** Droit de saisir le Conseil constitutionnel

Comment les pouvoirs propres ont-ils été utilisés sous la Ve République par les différents Présidents de la République ?

Durant les premières années du régime de la Vème République, il est possible de constater une grande utilisation des pouvoirs propres par le Général de Gaulle.

Par exemple, le Général de Gaulle a utilisé à trois reprises l'article 11 de la Constitution :

- 8 janvier 1961 : politique d'autodétermination en Algérie
- 8 avril 1962 : ratification des accords d'Évian
- 28 octobre 1962 : révision instituant l'élection populaire du président de la République

Dans le même sens, le Général de Gaulle a procédé à la dissolution de l'assemblée nationale le 5 octobre 1962 en réaction à la motion de censure votée contre Georges Pompidou.

Enfin, De Gaulle a utilisé l'article 16 afin de rétablir l'ordre en Algérie du 23 avril au 29 septembre 1961. C'est l'unique fois sous la Ve République que l'article 16 de la Constitution a été utilisé par un Président de la République.

Après De Gaulle, il est possible de constater une tombée en désuétude progressive de l'utilisation par les Présidents de la République de leurs pouvoirs à plusieurs niveaux :

✚ Concernant le référendum populaire (article 11 de la Constitution) :

Après De Gaulle, il est possible de constater un détournement de l'utilisation du référendum de sa vocation initiale. Par exemple, Pompidou a utilisé le référendum présidentiel le 23 avril 1972 pour la ratification du Traité élargissement la Communauté économique européenne. C'est la seule fois où l'on peut identifier un maintien implicite du caractère plébiscitaire du référendum

Par la suite, le caractère plébiscitaire s'est éteint car il était susceptible d'engager la responsabilité politique du Président de la République. Il faut faire ici mention de la célèbre phrase de Jacques Chirac lors de la soumission au référendum du projet de loi visant à instituer le quinquennat : « ***Si les Français répondent oui, c'est très très bien ; s'ils répondent non, c'est très très bien*** » (Le Figaro du 7 juin 2000, p. 6)

✚ **Concernant le recours au droit de dissolution :**

Il faut noter que depuis la Charte constitutionnelle de 1814, les textes constitutionnels à l'exception notable de la Constitution du 4 novembre 1848 accordent au chef de l'État le droit d'interrompre la législature et de provoquer des élections législatives anticipées.

Toutefois, il existe une rupture dans l'histoire constitutionnelle française avec la fameuse Constitution Grévy (1879) et alors, l'habitude avait été prise de ne pas dissoudre.

Cette règle de conduite est vite abandonnée dès les premières années d'application de la Ve République. Dès 1962, il y a retour en force de l'utilisation du droit de dissolution qui se présente comme une arme gouvernementale afin de contrer les actions offensives du Parlement destinées renverser le Gouvernement en place

Il existe une célèbre expression de Michel Debré qui considérait la dissolution comme « ***un moyen de régler un conflit ou faire entendre la voix du peuple à un moment décisif*** » (Discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958)

La dissolution a connu un développement exceptionnellement faible par la suite : 5 dissolutions en 50 ans uniquement ! En France, la dissolution semble une arme suffisamment dissuasive pour discipliner la majorité parlementaire. Si le général de Gaulle et François Mitterrand déclenchent la prérogative de l'article 12 pour résoudre (1962 ; 1968) ou prévenir (1981 ; 1988) une crise entre l'exécutif et le Parlement, Jacques Chirac est à ce jour le seul président de la République à avoir tenté une « dissolution à l'anglaise ». La dissolution du 21 avril 1997 s'inscrit effectivement en rupture avec les précédentes. Son objet n'est pas de résoudre une crise politique mais de provoquer des élections législatives anticipées à un moment jugé opportun et stratégique politiquement par le président de la République.

Depuis cette dissolution ratée, il y a une véritable peur de réutiliser l'article 12. Est-ce la faute de Dominique de Villepin que Bernadette Chirac a qualifié de « Néron » par référence à celui qui a provoqué le plus grand incendie durant l'époque romaine

✚ **Quelques exemples relatifs à l'interprétation inédite par le Président de la République de ses pouvoirs propres :**

- Le 18 mars 1960 : refus par De Gaulle de convoquer le Parlement en session extraordinaire = véritable interprétation personnelle de l'article 30 de la Constitution qui ne laissait pas présumer la possibilité d'y voir un pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat.
- En 1962 : interprétation de l'article 11 par le Général De Gaulle comme un moyen permettant de réviser la Constitution alors que ce droit n'était pas lisible dans la lecture de l'article 11 au départ.
- En 1986 : affirmation du caractère discrétionnaire du pouvoir du Président de la République de signer les ordonnances avec le refus de Mitterrand de signer les ordonnances souhaitées par le Gouvernement Chirac qui est alors premier ministre de Mitterrand dans le cadre de la première cohabitation que la France a connu.

L'évolution des pouvoirs propres du Président de la République : vers de nouvelles prérogatives présidentielles issues de la pratique politique et constitutionnelle ? La naissance de coutumes constitutionnelles, également appelées « Convention de la Constitution » selon l'expression du professeur Pierre Avril :

Face au processus d'érosion des pouvoirs propres du Président de la République dans le temps, il est possible de mettre en lumière un processus d'éclosion de certaines normes constitutionnelles par le Président de la République qui sont nées de la pratique :

Il y a le développement de nouvelles prérogatives discrétionnaires issues de la pratique constitutionnelle. On peut identifier trois grandes manifestations dans l'histoire de la Vème République =

1) Le droit de révocation du 1^{er} ministre.

Phrase célèbre de VGE = « *Je crois que le texte constitutionnel permet au président de révoquer le Premier ministre parce que le pouvoir de nomination implique le pouvoir de révocation* » (V. Giscard d'Estaing, *Témoignages*, in *Les 40 ans de la Ve République*, RDP, numéro préc., p. 1269.)

Le général de Gaulle a également affirmé au cours de sa conférence de presse du 31 janvier 1964, que « *celui qui choisit le Premier ministre (...) a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait (...) soit parce qu'il ne l'approuverait plus* ».

Il existe plusieurs types de révocation prononcées par le Président de la République dans l'histoire de la Vème République :

- 1) Révocation déguisée = Georges Pompidou en 1968
- 2) Révocation explicite =
 - Jacques Chaban Delmas = 1972
 - Michel Rocard = 1991

Ce pouvoir de révocation confirme de la thèse présidentialiste en ce qui concerne la révocation du Président de la République. A ce sujet, Jacques Chaban Delmas affirmait « *Le 23 mai 1972, le gouvernement pose la question de confiance à l'Assemblée nationale sur une déclaration lue par le Premier ministre. La confiance est accordée par un vote de 368 voix « pour » (96 voix « contre »). Le 5 juillet 1972, le Premier ministre remet pourtant sa démission au président de la République. Cet épisode confirme que même soutenu par une large majorité parlementaire le chef du gouvernement dépend de la volonté présidentielle.* »

En conclusion, le droit de révocation du 1^{er} ministre par le Président de la République procède d'une interprétation systémique des articles 8 et 9 de la Constitution du 4 octobre 1958 ayant aujourd'hui force de droit sous la Ve République.

2) Le domaine réservé du Président de la République

Concernant la naissance du terme, « *le domaine réservé* » traduit, par une formule ramassée dont la paternité incombe à Jacques Chaban-Delmas lors du congrès de l'Union pour la Nouvelle République du 15 novembre 1959, la tendance du pouvoir présidentiel à imposer son autorité dans certaines matières. »

Le domaine réservé se définit comme l'ensemble de matières que s'est appropriées le Président de la République en excluant le pouvoir contresignataire du Premier ministre ou du Parlement ;

Exemple emblématique du domaine diplomatique et militaire avec notamment l'engagement militaire de la France dans la première guerre du Golfe. Il s'agit d'une décision unilatérale de François Mitterrand. Il s'agit d'une véritable lecture « *contra legem* » par le Président de la République de l'article 35 de la Constitution qui impose l'obligation d'un vote du Parlement pour tout engagement de l'armée (grande similarité avec le droit constitutionnel américain qui prévoit une intervention du Sénat pour autoriser l'envoi à l'étranger de la force militaire).

La politique étrangère de la France. Il s'agit d'une lecture combinée des articles 5, 14 et 52 de la Constitution qui affirme la prééminence du Président de la République dans le domaine diplomatique.

Le domaine de la défense nationale. Il s'agit d'une lecture extensive de l'article 15 de la constitution qui va pourtant à l'encontre des articles 20 et 21 de la Constitution qui confèrent certaines prérogatives au 1^{er} ministre

Il faut néanmoins faire la distinction en ce qui concerne l'étendue du domaine réservé du Président de la République en fonction des circonstances constitutionnelles et politiques :

- **En période de coïncidence des majorités** : libre détermination par le Président de la République des frontières du domaine réservé.
- **En période de cohabitation** : changement car enjeu de pouvoir entre le 1^{er} ministre et le Président de la République. Ainsi, le chef du gouvernement Lionel Jospin a-t-il accompagné le chef de l'État, Jacques Chirac, lors de la plupart des sommets européens et internationaux entre 1997 et 2002. Des tensions et oppositions sont venues brouiller la position officielle de la France, le président de la République n'hésitant pas à utiliser les compétences que lui accordent les textes pour (tenter de) nuire à la politique de la majorité gouvernementale.

Conclusion générale :

Le développement progressif des pouvoirs du Président de la République a conduit la Vème République vers un régime « semi-présidentiel » selon l'expression de Maurice Duverger. Cet éminent professeur définit cette notion *sui generis* comme un syncrétisme entre la légitimité du président élu au SUD et la responsabilité du Gouvernement devant l'assemblée nationale. Le grand problème qui persiste demeure celui l'irresponsabilité politique du président de la République en raison de l'absence d'engagement de sa responsabilité lors de l'utilisation de ses pouvoirs propres.