

L'évolution de la dyarchie au sommet de l'État : la relations Président / Premier ministre

Georges Clémenceau : « *Il y a deux choses inutiles : la prostate et le Président de la République* ». Toutefois, la Vème République dément très largement cette affirmation justifiée à l'époque de la IIIe et de la IVe République. Toutefois, dès le départ de la Ve République, il y a une ambiguïté de la fonction présidentielle (à la fois capitaine d'un parti et soi-disant arbitre du jeu politique). Autre facteur à problèmes : bicéphalisme de l'exécutif (=2 têtes)

I. LES TEXTES

A. La fonction du Président

Dans les textes, il s'agit d'un *président arbitre*,

- **Art. 5** : il veille au respect de la Constitution + assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics + veille à la continuité de l'État + est le garant de l'indépendance nationale.
- B. Les attributions / les pouvoirs propres (= absence de nécessité de contreseing ministériel) du Président
 - **Art 8** : Nomination du Premier Ministre (+ met fin à ses fonctions sur présentation de sa démission)
 - **Art 9** : il préside le Conseil supérieur de la Magistrature
 - **Art 11** : le référendum législatif
 - **Art 10** : il promulgue les lois + peut éventuellement demander une nouvelle délibération sur un texte
 - **Art 13** : signe les ordonnances et les décrets du Conseil supérieur de la Magistrature. Ces pouvoirs propres vont de pair avec l'importance du rôle qui lui est assigné par la Constitution et l'esprit du constituant.

C. Attributions / Pouvoirs propres du Gouvernement

- **Art 20** : Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation + dispose de la force armée (en conséquence, il est responsable devant le Parlement)
- **Art 22** : contre-signé les actes du Premier ministre

D. La fonction et les pouvoirs propres du Premier Ministre (Premier Ministre)

- **Art 21** : diriger l'action du Gouvernement + responsable de la Défense nationale + exercer le pouvoir réglementaire + nommer aux emplois civils et militaires

E. Les pouvoirs partagés entre le Premier Ministre et le Président de la République :

- **Art 8** : nomination des membres du Gouvernement
- **Art 89** : révision de la Constitution

Problème : comme le dit si bien Charles de Gaulle, « *une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* ».

Il est difficile de concilier au sens strict de la Constitution les pouvoirs que la Constitution attribue respectivement au Président de la république et au Premier Ministre. Il existe également une difficulté relative au décalage entre la pratique qui se développe à compter de 1958 et la lettre du texte. Et dans les faits, **il faut distinguer entre la période de convergence des majorités** (période lors de laquelle le Président est du même bord politique que la majorité parlementaire et domine l'action politique) **et la période de cohabitation** où la Constitution est appliquée plus fidèlement au profit des pouvoirs du Gouvernement et non plus du Président de la République.

II. LES PERIODES DE CONVERGENCE : LA PRATIQUE GAULLIENNE DES INSTITUTIONS ET LES RELATIONS PRESIDENT / PREMIER MINISTRE

A. La vision gaullienne

Volonté d'un Président fort :

- **La Constitution de 1958** reprend relativement bien la conception très forte du rôle du Président énoncée par De Gaulle lors de son très célèbre discours de Bayeux de 1946
(Expression de cette vision dans l'article 5 de la Constitution)
- Cette volonté de faire du Président un arbitre, un homme fort au-dessus des partis (renouvelée dans la conférence de presse de 1964) découle de la volonté de ne pas réitérer les erreurs des IIIème et IVème République, et de permettre d'avoir au moins un organe efficace pour ne pas que la Vème République tombe en ruine comme c'était le cas avant la Ve République.
- Cette volonté est d'ailleurs confortée par la révision constitutionnelle de 62 qui consacre l'élection du Président au suffrage universel.

A noter que le Président peut changer le Premier Ministre dans deux circonstances :

- 1) Lorsqu'il a accompli la mission qui lui était impartie (exemple de Debré en 62 après la résolution de la crise algérienne)
- 2) Lorsqu'il n'a plus la confiance de Président
 - i Cependant, cela pose problème car aujourd'hui la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement tombe en désuétude, et elle est en quelques sortes remplacée par une responsabilité devant le Président. La lettre de la Constitution ne correspond donc plus à la pratique qui a fait naître de nouvelles formes de responsabilité politique non prévues par le texte).

Concernant la conférence de presse de 1964 :

- **Rejet par De Gaulle de toute idée de dyarchie depuis l'élection du Président de la République** (= fin des deux têtes à égalité, le Premier Ministre et le Président). Le Président apparaît comme plus puissant que dans la lettre de la Constitution, il est dans l'action et le Premier Ministre dans l'exécution.
- **Rejet par De Gaulle de l'idée de domaines propres à chacun (Premier Ministre/ Président)** : par principe tout relève du pouvoir du Président qui peut, s'il l'estime nécessaire, déléguer / attribuer certains domaines au Premier Ministre dans les « temps ordinaires ».
- **En cas de crise** : La Constitution offre les moyens au Président de faire face à toutes types de menaces pour rétablir le principe démocratique et l'équilibre des institutions (référendum, article 16, dissolution de l'Assemblée nationale...)

Les difficultés observées dans la pratique

- Le pouvoir de destitution du Premier Ministre qui n'était pas prévu dans les textes : Lorsque Premier Ministre devient plus populaire que le Président, ce dernier doit alors trouver les moyens de survivre politique et juridique :
 - o *l'exemple de la démission-révocation de Chaban Delmas par Pompidou*. A l'époque, dans les faits, le Premier Ministre est plutôt moderne et le Président plutôt conservateur, mais les deux s'accordent sur validité de la lecture gaullienne des institutions.
(Résumé des faits : Chaban-Delmas est mis en difficulté sur le plan politique du fait de l'attaque des médias, si bien qu'il croit nécessaire de faire une déclaration de politique générale du gouvernement devant l'assemblée selon art 49 Constitution, donnant la possibilité à l'assemblée nationale de voter une motion censure en cas de désaccord sur le texte de la constitution. Toutefois, le texte passe largement avec 368 voix pour contre 96 voix. Ce succès personnel est insupportable pour Pompidou : « démission surprise » de Chaban-Delmas.
- Même problème avec les pratiques des lettres de démission en blanc
 - o C'est le Président et non pas le Gouvernement, en période coïncidence/convergence des majorités, qui détermine la politique de la Nation. La détermination est fixée par le seul Président. Cela entraîne la dénaturation complète de l'article 20 Constitution, d'où la proposition du comité Balladur en 2008 qui aurait permis de prendre acte de la pratique mais aurait posé problème en cas de cohabitation. Cette omnipotence du Président de la République le conduit à demander lors de la nomination du Premier ministre une lettre de

démission « blanc », c'est-à-dire signée et non datée permettant au Président de révoquer librement le Premier Ministre.

- Parfois, le Premier Ministre ne se laisse pas marcher sur les pieds : exemple de Chirac : face à l'hyper-présidentialisme de VGE, Chirac a tendance à s'autonomiser, à s'émanciper. De nombreux désaccords existent, humiliations de Chirac par VGE. Chirac finit par estimer que s'il n'y pas de renforcement des pouvoirs du Premier Ministre en parallèle, il s'en ira, c'est ce qu'il fait, c'est le premier Premier Ministre qui a démissionné de lui-même.
- Est-ce que le quinquennat a changé quelque chose. Pourquoi pensait-on que cela changerait ?
 - Parce qu'avec deux ans de moins dans un mandat, on pensait que le Président voudrait convaincre de suite, donc que cela accentuerait la lecture gaullienne des institutions. Mais : en comparant Septennat et quinquennat de Chirac, on voit que n'est pas le cas.
 - Rupture par contre avec Sarkozy car il possède une personnalité différente : il veut tout faire seul et convaincre de suite, notamment en raison de la crise financière et sa personnalité médiatique. Il donne l'impression que le Premier Ministre est réduit à un notaire.

III. LES PERIODES DE COHABITATION : LE RETOUR A LA LETTRE DE LA CONSTITUTION (oui mais pas retour total c'est cela le plus important)

Le retour à la lettre de la Constitution se fait parfois de manière pacifique, mais ce n'est pas toujours le cas. Il y a des moments de friction. Globalement, en cas de cohabitation, on constate une perte de pouvoir du Président au profit du Premier Ministre, même si le Président conserve certaines armes (article 19 : pouvoirs propres).

Première cohabitation Mitterrand / Chirac qui dure jusqu'à la réélection de Mitterrand :

- Sur certains domaines, notamment ceux qui sont des domaines partagés, on fait des compromis : les nominations et la défense
- Mais le Président s'impose sur d'autres domaines : les affaires étrangères + la question de l'affaire des ordonnances des articles 38 de la Constitution. Mitterrand pose ses conditions (délégation précise + pas de contrariété aux avancées sociales). Mitterrand refuse d'en signer une première (suppression autorisation administrative de licenciement), qui sera donc prise par voie législative. Mitterrand réitère ce refus de signer à propos de l'ordonnance sur les privatisations, qui sera à nouveau prise par voie législative.
- En dehors de ces cas, c'est le Premier Ministre qui détermine réellement la politique de la Nation = c'est donc un retour à la lettre de l'art 20, en s'appuyant sur la majorité parlementaire qui est de sa même couleur et donc qui n'est celle du Président de la République.

Troisième cohabitation Chirac / Jospin,

- Encore une fois, Premier Ministre et Gouvernement reprennent leur rôle initial prévu par art 20 car ils gouvernent désormais. Encore une fois, la cohabitation annihile (mais que partiellement en fait en raison de l'article 19) la puissance absolue du Président.
- C'est une manifestation encore une fois des coups de force du Président ; cette fois Jacques Chirac refuse la révision constitutionnelle relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et Chirac retarde l'inscription à l'ordre du jour du Conseil des Ministres d'un projet de loi relatif au statut de la Corse.

Toutefois, désormais, avec le Quinquennat, est ce que le risque de cohabitation est toujours aussi élevé ? Tout étudiant doit maîtriser cette question et proposer une réponse construite, nuancée et mettre en lumière un esprit critique.

Commentaire de l'article 20 de la Constitution :

« Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Prépa Droit Juris'Perform

www.juris-perform.fr

6 bis bvd Pasteur / 9 bis rue Saint Alexis 34000 Montpellier

Tel : 06 50 36 78 60

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Correction :

I) Une définition obsolète du rôle du gouvernement dans la détermination et la conduite de la politique nationale

- A) Une définition partiellement lacunaire du rôle du gouvernement
- B) L'inadéquation continue entre le texte et la pratique constitutionnels

II) Une dénaturation de la responsabilité politique du gouvernement

- A) Une responsabilité dénaturée par un abaissement de la fonction gouvernementale
- B) Une responsabilité dénaturée par le fait majoritaire