

Séance 5 :

Les rapports Président / Premier ministre

Dissertation : *Le rôle du gouvernement est-il en correspondance avec les règles constitutionnelles ?*

« *La distinction purement intellectuelle établie par la Constitution entre la conduite des affaires de la nation qui appartiendrait au Gouvernement et la sauvegarde des intérêts permanents de l'État qui serait du ressort du Président de la République, n'est guère praticable et l'expérience montre qu'elle n'a jamais été strictement appliquée.* ». Cette phrase tirée du manuel de droit constitutionnel de Francis HAMON et Michel TROPER reflète l'interprétation actuelle de la Constitution en matière d'attribution des compétences.

Le 28 septembre 1958, la Constitution est adoptée par le peuple et donne un rôle à l'exécutif différent des républiques précédentes. Le gouvernement est l'un des deux organes exécutifs de l'État, il trouve ses attributions aux articles 20 et 21 de la Constitution. La fonction gouvernementale découle de l'article 20 qui dispose que « *Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement [...]* ». Par ailleurs, le Premier ministre dirige l'action de ce gouvernement, il exerce le pouvoir réglementaire, nomme aux emplois civils et militaires et est responsable de la défense nationale selon l'article 21. Il est donc mis en avant comme le chef du gouvernement de part les pouvoirs importants qui lui sont conférés par le texte constitutionnel.

Cependant, la Constitution de 1958 a été mise en place par la volonté du général de Gaulle qui prônait un chef fort à la tête de l'État. De ce fait, le président de la République dispose de pouvoirs importants qui viennent, dans la pratique, limiter ceux du gouvernement dans son champ d'action ; et ce, a fortiori depuis son élection au suffrage universel direct en 1962 et le développement du fait majoritaire. Se distingue alors explicitement les règles constitutionnelles mises en place en 1958, de la pratique institutionnelle qui en est faite.

Il convient donc de se demander si le rôle du gouvernement est en correspondance avec les règles constitutionnelles.

L'apparition du fait majoritaire est venue appuyer la présidentialisation du régime entraînant une interprétation à l'esprit de la Constitution (I). Cette pratique qui limite les attributions gouvernementales est en revanche impossible en période de cohabitation (II), ainsi s'établit une correcte application des règles constitutionnelles.

I - Une interprétation à l'esprit de la Constitution par un partage vertical des compétences, conséquence d'une concordance des majorités

Le fait majoritaire caractérisé par une majorité nettement dégagée à l'Assemblée nationale permet au Président d'exercer ses fonctions de manière extensive (A) venant limiter celles du gouvernement (B).

A) Le fait majoritaire propice à l'extension des compétences attribuées au président de la République

- Concordance des majorités = fait majoritaire parfait => le président de la République voit sa politique soutenue + un gouvernement par conséquent du même bord politique.
- Compétences du président de la République : article 5 => « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.* ». => pouvoirs relativement restreints par rapport à la pratique.
- Il bénéficie de pouvoirs propres dispensés de contreseing qui lui sont réservés par l'article 8 de la Constitution : « *Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement. Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.* ».
- Dans la pratique, on constate que le Président a augmenté la liste de ses pouvoirs propres : les présidents se sont octroyés le pouvoir de révoquer le Premier ministre. Ce pouvoir est bien réel mais non mentionné dans les textes => idée de « convention constitutionnelle ».
- Également le pouvoir de déterminer la politique de la Nation qui est un pouvoir propre au gouvernement. Par conséquent le gouvernement ne fait que conduire la politique du Président.

B) Les pouvoirs circonscrits du gouvernement par une hyper-présidentialisation du régime

- Le Président détermine sa politique en empiétant sur les compétences gouvernementales. Le gouvernement s'efface légèrement derrière le Président.
- Charles de Gaulle disait : « Le premier ministre c'est l'Homme du président » => idée d'assistance voire même de soumission.
- Exemple de Michel Debré qui dès la mise en place de son gouvernement désirait l'approbation de de Gaulle alors que la nomination des ministres relève de la compétence du Premier ministre => dès la mise en place de la Constitution concordance des majorités => décalage majeur avec le texte constitutionnel.
- Le Premier ministre est pourtant responsable de la politique présidentielle devant l'Assemblée Nationale.
- Ses pouvoirs sont limités car il ne fait que diriger la politique du président de la République qui lui donne les grandes lignes, les objectifs. Ainsi c'est en quelque sorte le Président qui détermine la politique de la Nation et non le chef du gouvernement.

II - Une interprétation à la lettre de la Constitution par un partage horizontal des compétences, conséquence de la cohabitation

En période de cohabitation, le Président ne bénéficie pas de la confiance parlementaire (A), celle-ci est accordée au gouvernement qui peut alors exercer convenablement les compétences qui lui sont attribuées aux articles 20 et 21 de la Constitution (B).

A) Le retrait évident d'un président de la République dépourvu d'une majorité parlementaire

- Cohabitation = fait majoritaire imparfait => le Président est affaibli et se met en retrait au profit d'un Premier ministre qui peut exécuter les attributions de l'article 21.
- En période de cohabitation en France, le Président n'est pas libre de choisir son Premier ministre, il lui est imposé. La nomination du Premier ministre est liée à la volonté de la majorité parlementaire.
- Il ne peut pas non plus le révoquer => légitime car ce pouvoir s'est imposé par la pratique, il n'est pas inscrit dans la Constitution. D'autant plus que le Premier ministre lors de la cohabitation dispose de la confiance politique de l'Assemblée nationale.
- Première cohabitation en 1986 => majorité pour le Premier ministre. L'Assemblée nationale étant hostile au Président de la République, il se trouve affaibli dans l'exercice de ses fonctions. Il est alors en retrait et exerce seulement les compétences qui lui sont attribuées par la Constitution => interprétation à la lettre (de l'article 5).
- Ce retrait peut paraître étrange avec l'hyper-présidentialisation que connaît aujourd'hui le régime mais => nullement contraire à la Constitution qui attribue initialement peu de prérogatives au Président.
- Cependant le Président n'est en aucun cas contraint de se mettre en retrait au profit du Premier ministre, il peut mettre un terme à ses fonctions en démissionnant puisque la cohabitation l'empêche de mener à bien sa politique.
En général le Président maintient ses fonctions mais sait pertinemment que sans le soutien de l'Assemblée nationale il est privé de moyens pour mettre en oeuvre sa politique.
- => Cas de François Mitterrand en 1986 qui déclare dans un message au Parlement que *«Les circonstances qui ont accompagné la naissance de la Ve République, la réforme de 1962 sur l'élection du chef de l'État 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. »*. Ainsi il se base sur *« la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. »*.

=> Dans le cas de la cohabitation le Président se retire et se développe alors une pratique conforme à la Constitution avec un partage des compétences horizontales sans prépondérance présidentielle.

B) L'application stricte des attributions du gouvernement par le respect des articles 20 et 21 de la Constitution

- Articles 20 et 21 => attributions du gouvernement (21 : juste Premier ministre).
- La cohabitation permet au gouvernement de retrouver l'ensemble de ses prérogatives et de pouvoir les exercer seul sans l'intervention du Président.
- Elle permet alors un partage des compétences horizontales et non plus verticales où le Premier ministre était affaibli par la prééminence du président de la République.
- On peut alors appliquer à la lettre les articles 20 et 21 de la Constitution.
- La cohabitation permet ainsi de rétablir le régime parlementaire mis en place en 1958. Elle permet également de freiner la présidentialisation voire même aujourd'hui l'hyper-présidentialisation du régime.