

Institut de droit des affaires internationales
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

DROIT CONSTITUTIONNEL – S2 **2023-2024**

Cours de M. le Professeur Fabrice HOURQUEBIE

Séance 2 : Le Président sous la V^e République

Documents :

- Document n°1** – Article 5 de la Constitution française de 1958.
- Document n°2** – Article 18 de la Constitution française de 1958.
- Document n°3** – Discours du général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946 (extrait).
- Document n°4** – Georges POMPIDOU, Le nœud gordien, Paris, Plon, 1974 (extrait).
- Document n°5** – Conférence de presse du Président Giscard d'Estaing, 17 janvier 1977 (extrait).
- Document n°6** – Message au Parlement du Président Mitterrand, 8 avril 1986 (extrait).
- Document n°7** – Discours du Président Sarkozy à Épinal, 12 juillet 2007 (extrait).
- Document n°8** – « Rapport de la Commission Balladur : Libres propos de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck », RDP, 2008 (extrait).
- Document n°9** – Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, devant le Parlement réuni en congrès le 3 juillet 2017 (extrait)
- Document n°10** – F. SAINT BONNET, « La dissolution, une folie ? la Ve République, régime parlementaire », in JP Blog, 4 juillet 2024.
(*article accessible en ligne sur : <https://blog.juspoliticum.com/2024/07/04/la-dissolution-une-folie-la-ve-republique-regime-parlementaire-par-francois-saint-bonnet/>*)

Exercice :

Commentaire d'article :

« Le Président de la République assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». (art. 5 de la constitution du 4 octobre 1958)

Document n°1 : Article 5 de la Constitution française de 1958.

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'État.

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.

Document n°2 : Article 18 de la Constitution française de 1958.

Article 18

Le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat.

Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Sa déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote.

Hors session, les assemblées parlementaires sont réunies spécialement à cet effet.

Document n°3 : Discours du général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946 (extrait).

« [...] Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons.

Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elle les a dans la Métropole. Elle les a, au premier chef, dans les territoires d'outre-mer, qui se rattachent à l'Union Française par des liens très divers. Elle les a dans cette Sarre à qui la nature des choses, découverte par notre victoire, désigne une fois de plus sa place auprès de nous, les fils des Francs. L'avenir des 110 millions d'hommes et de femmes qui vivent sous notre drapeau est dans une organisation de forme fédérative, que le temps précisera peu à peu, mais dont notre Constitution nouvelle doit marquer le début et ménager le développement.

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays. Réunis aux élus des assemblée locales des territoires d'outre-mer, les membres de cette Assemblée formeront le grand Conseil de l'Union française, qualifié pour délibérer des lois et des problèmes

intéressant l'Union, budgets, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications.

Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire où nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale constituante le président du Gouvernement provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ?

C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement.

À lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : « Quelle est la meilleure Constitution ? » Il répondait : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? » Aujourd'hui, c'est du peuple français et des peuples de l'Union française qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. Nous avons à mener à bien, malgré d'immenses difficultés, une rénovation profonde qui conduise chaque homme et chaque femme de chez nous à plus d'aisance, de sécurité, de joie, et qui nous fasse plus nombreux, plus puissants, plus fraternels [...]. »

Document n°4 : Georges POMPIDOU, Le nœud gordien, Paris, Plon, 1974 (extrait).

« C'est en premier lieu la dualité entre Président de la République et Premier ministre. Notre Constitution modifiée par le référendum qui a institué l'élection du Président de la République au suffrage universel, a clairement posé le principe de la priorité du chef de l'État. C'est même là que se trouve l'opposition essentielle avec les III^e et IV^e Républiques. Le chef de l'État, investi directement de la confiance de la nation, est et doit être le chef incontesté de l'exécutif. C'est lui qui, avec son Gouvernement, doit définir la politique et la conduire. Le Premier ministre, comme l'indique son nom, n'est que le premier des ministres. Le rôle de coordination qu'il joue dans le Gouvernement, la responsabilité qu'il exerce et engage vis-à-vis de l'Assemblée, ne peuvent effacer cette subordination fondamentale.

Mais il se trouve que le jeu même de l'organisme gouvernemental fait que les affaires viennent par priorité à Matignon, que Matignon intervient constamment pour orienter et arbitrer et qu'ainsi apparaît le risque d'une « dyarchie », d'un gouvernement à double commande. Rien ne serait plus grave que de laisser se créer cette dualité. Le propre du commandement est que la décision doit appartenir à une personne et à une seule, faute de quoi le désordre s'installe, et l'incohérence. Quand le Président de la République est le général de Gaulle, le risque n'existe pas. L'autorité de la personne est telle qu'un Premier ministre, si longtemps soit-il installé à Matignon, si désireux soit-il, comme il est naturel, de faire valoir ses propres conceptions, ne saurait perdre de vue sa subordination. Une sorte de fidélité intellectuelle s'impose à lui qui le conduit à n'exercer sa propre autorité que dans le sens de la pensée « gaulliste ». Mais qu'en adviendra-t-il le jour où le Président de la République sera un homme parmi d'autres, primus inter pares, doté, il faut le souhaiter, de caractère et de dévouement à l'intérêt national, mais enfin sans un poids spécifique tel qu'il s'impose naturellement et sans effort ? N'y a-t-il pas danger ce jour-là que s'établisse une sorte de répartition des tâches un « domaine réservé » de plus en plus étroit pour le chef de l'État et une translation progressive du véritable pouvoir vers le Premier ministre ? Une telle évolution serait désastreuse. Du jour où le véritable détenteur du pouvoir serait l'homme responsable devant l'Assemblée nationale, le retour au régime d'Assemblée serait inéluctable, en dépit des précautions ou des apparences.

C'est pourquoi je suis convaincu que les futurs Présidents de la République, quels qu'ils soient, seront conduits à choisir comme Premiers ministres des hommes qui leur soient étroitement liés, sur le plan non seulement politique, mais intellectuel et personnel, et dont ils n'aient jamais à redouter, je ne dis pas l'indépendance de pensée et d'expression – qui est essentielle – mais la concurrence. Je suis convaincu que les futurs Présidents de la République seront amenés à intervenir dans la direction de l'État de façon constante, permanente, et à maintenir par l'action quotidienne cette suprématie qu'ils ne tiendront pas automatiquement du "coefficient personnel".

Pour tout dire, je crois que nous n'avons d'autre alternative que le retour camouflé mais rapide au régime d'Assemblée ou l'accentuation du caractère présidentiel de nos institutions.

Est-ce à dire que nous devons aller au régime présidentiel ? Ici se pose la seconde question qui est celle des rapports entre l'exécutif et le législatif, laquelle dépend elle-même de l'avenir des partis politiques. Dans un régime de partis multiples, où les majorités sont des majorités de coalition, l'Assemblée nationale est par nature un foyer de division et d'instabilité. Dès lors, tout ce qui, dans notre Constitution, fait que la source du pouvoir exécutif se trouve dans un chef de l'État irresponsable devant l'Assemblée, doit être maintenu. Le Gouvernement, émanation du chef de l'État, n'en est pas moins choisi par lui en fonction de la majorité possible à l'Assemblée, il constitue un élément de "liaison", en même temps que le moyen de pression essentiel qu'est le droit de dissolution permet à ce Gouvernement d'appliquer une politique acceptable par la majorité mais non conçue par elle. Si, à l'inverse, nous aboutissions progressivement à un système de deux partis, il est probable que le Président de la République, quoique destiné à incarner tous les intérêts nationaux, apparaîtrait comme le chef d'un des deux partis. Dès lors, un raisonnement logique peut conduire à imaginer que ce Président de la République soit élu en même temps que les députés à l'Assemblée nationale et pour la même durée. On peut aussi imaginer la disparition du poste de Premier ministre et l'établissement d'un régime présidentiel à l'américaine avec

suppression du droit de dissolution en même temps que de toute responsabilité gouvernementale devant le Parlement. On peut songer à la création d'un poste de vice-Président.

Il n'est pas impossible qu'on en vienne à des solutions de cet ordre. Mais je n'en suis pas sûr. En politique, et en France tout particulièrement, la logique n'est pas forcément la meilleure solution. Le régime actuel a pour lui une grande souplesse. Élu par le peuple tout entier, le chef de l'État jouit d'une autorité supérieure à toute autre, et dispose d'armes puissantes, alors que lui-même échappe à tout contrôle de l'Assemblée. »

Document n°5 : Conférence de presse du Président Giscard d'Estaing, 17 janvier 1977 (extrait).

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

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

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

Madame Cotta me demande si ce Président de la République peut être muet sur les grands choix des Français ? Certainement pas, et personne ne le comprendrait. [...]

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

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

Document n°6 : Message au Parlement du Président Mitterrand, 8 avril 1986 (extrait).

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

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

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

Les circonstances qui ont accompagné la naissance de la V^e 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.

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

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

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

« Cela étant clairement établi, Président et Gouvernement ont à rechercher, en toutes circonstances, les moyens qui leur permettront de servir au mieux et d'un commun accord les grands intérêts du pays. »

Document n°7 : Discours du Président Sarkozy à Épinal, 12 juillet 2007 (extrait).

« Il ne s'agit pas de dénaturer les institutions qui sont les meilleures que la France ait eu depuis 200 ans.

Il ne s'agit pas de revenir à la IV^e République en prétendant faire la VI^e.

Il ne s'agit pas de revenir aux errements du passé. Mais il s'agit d'ouvrir ce débat trop longtemps différé. C'est le rôle du Président de la République tel que l'a conçu le Général de Gaulle.

C'est le rôle du Président de la République parce qu'il est la clé de voûte des institutions, parce qu'il est le garant de leur bon fonctionnement.

Mais ce n'est pas l'affaire du seul Président. C'est l'affaire de la nation tout entière. C'est l'affaire de tous les Français.

Les institutions sont notre règle commune, elles sont fortes que si chacun les accepte et leur reconnaît une légitimité. Il a fallu longtemps pour que la V^e République devienne légitime aux yeux d'une partie de la gauche, malgré le vote des Français qui l'avaient largement approuvée. Il a fallu l'alternance et deux septennats de François Mitterrand pour que les institutions de la V^e République cessent d'être regardées par une partie de la gauche comme un "coup d'État permanent". Il a fallu du temps pour que

tous ceux qui ne pouvaient pas se défaire du souvenir du 18 brumaire et du 2 décembre et qui avaient cru en retrouver la réplique dans le 13 mai 1958, finissent par accepter la légitimité de l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Il a fallu du temps pour que les inconditionnels de la démocratie représentative, qui se méfient des passions populaires, acceptent que nos institutions fassent une plus large place à la démocratie directe.

Je voudrais, que dans le débat qui va s'ouvrir, chacun se sente acteur, que chaque sensibilité, que chaque point de vue puisse s'exprimer. C'est pourquoi je souhaite que le débat sur la modernisation de nos institutions ne soit pas seulement un débat à l'intérieur de la majorité présidentielle, pas simplement un débat entre les hommes politiques ou un débat seulement entre juristes.

Je veux que ce débat soit un débat ouvert, ouvert à tous les partis, à toutes les écoles de pensée, à tous les Français, à toutes les sensibilités. Cette ouverture, le Président de la République doit la conduire parce qu'il est l'élu de la nation, parce qu'il est Président de tous les Français, parce que le Président de la République ne peut pas être prisonnier d'un parti, parce que le rôle du Président de la République c'est de rassembler, de parler pour tous les Français, parce que son rôle c'est d'abord de faire vivre la diversité française.

Je suis pour que les institutions permettent à la volonté politique de s'exprimer parce que je veux que la France soit gouvernée. Parce que si le gouvernement ne peut pas gouverner, la France ne pourra pas se réformer.

Mais [...] il ne peut y avoir de pouvoir fort sans responsabilité forte. Comme m'amuse et m'interpellent ces commentaires me prévenant : "le Président de la République prend tous les risques, il assume les décisions de son gouvernement. S'il y a des ennuis comment fera-t-il ?" J'assume mes responsabilités parce que vous m'avez demandé de les assumer, vous n'avez pas attendu de moi que j'aie à la télévision pour dire que ce n'est pas de ma faute, c'est la faute de mon Premier ministre. Mais c'est moi qui l'ai choisi, le Premier ministre ! C'est une question de conviction et de tempérament. Je ne peux pas faire semblant d'être responsable alors que les Français ont fait de moi le premier des responsables. Et chacun d'entre vous, face à vos enfants dans vos familles, vous êtes responsables. Face à l'entreprise ou à l'administration dans laquelle vous travaillez, vous êtes responsables et tous les jours vous assumez vos responsabilités. Au nom de quoi le chef de l'État, qui devrait être le premier des Français, serait donc le seul à devoir s'organiser pour ne pas avoir à assumer les siennes. Je suis responsable. Si cela va bien, j'en tirerai toutes les conséquences. Si cela va mal, je dirai aux Français pourquoi cela va mal. Ils sauront au moins à qui la faute et ainsi on recréera un lien de confiance entre le peuple et les dirigeants, lien qui a été gravement atteint par le déficit de responsabilité.

Oui, je souhaite que le Président de la République gouverne. Je me fais immédiatement pardonner, c'est Georges Pompidou qui a employé cette formule mais je souhaite que dès lors que le Président gouverne il soit amené à rendre davantage de comptes. Je souhaite donc que soit étudiée la possibilité que le Président de la République puisse s'exprimer au moins une fois par an devant le Parlement pour expliquer son action et pour rendre compte de ses résultats. Même s'il ne peut y avoir débat entre le Président de la République et la représentation nationale, même s'il n'y a pas juridiquement une mise en jeu de la responsabilité, tout le monde sent bien que ce serait un engagement fort, la mise en jeu d'une forme de responsabilité intellectuelle et j'ose le mot "morale" qui ne serait pas anodine et qui aurait forcément des conséquences politiques sans que pour autant la dignité de la fonction présidentielle et la fonction de recours qu'elle incarne soit le moins du monde remise en cause. Savez-vous que si le Président de la République, quel qu'il soit, veut s'adresser au Parlement, il doit faire lire aujourd'hui un message par un tiers que les parlementaires écoutent sans broncher, debout. Au XXI^e siècle, peut-être faudra-t-il, avec l'accord de Christian Poncelet et Bernard Accoyer et des parlementaires ainsi réunis, dépoussiérer cela. Dans le même esprit, je souhaite que soit examinée la question du nombre de mandats

présidentiels. Faut-il les limiter à deux mandats successifs ? Parce que je pense que l'énergie que l'on met à durer, on ne la met pas à agir. Moi, j'ai été élu pour agir, pas pour durer. Ou faut-il laisser les électeurs en décider ? Je souhaite, sur ce sujet très sensible, que le pouvoir de nomination du Président de la République soit encadré, pour que pour les postes à haute responsabilité, la décision soit partagée avec le Parlement, non seulement parce qu'il est nécessaire de sortir de la République des connivences pour rentrer dans la République des compétences, mais aussi parce que l'opposition ayant participé au contrôle des nominations, ayant eu son mot à dire sur la compétence des candidats et la pertinence de leurs projets, on pourra peut-être espérer en finir avec cette valse des responsables à chaque alternance politique qui nuit tant à la continuité de l'action. »

Document n°8 : « Rapport de la Commission Balladur : Libres propos de Pierre Mazeaud et Olivier Schrameck », RDP, 2008 (extrait).

Y. G. : Enfin – et si vous permettez – une question dans la question. Quelle portée véritable faut-il donner, à la possibilité pour le président de la République de venir devant le Parlement, de s'y exprimer ; quelle portée véritable, politiquement et juridiquement ?

P. M. : Puisque vous m'avez posé la question, il est vrai que je souscris pleinement à la Constitution de 1958 dans son texte d'origine et que je n'étais pas favorable à la modification de 1962 ; je retiens, ayant été son collaborateur, ce que Debré en avait dit, à savoir que la Constitution de 1958 était une forme de parlementarisme rationalisé. Pour ce qui est – vous avez rappelé mon intervention dans le journal *Le Monde* – de la venue du président de la République devant le Parlement, je dois dire – il n'y a peut-être que les imbéciles qui ne changent pas d'avis – que j'ai été conduit, au cours des discussions du Comité Balladur, à modifier mon point de vue, pour une raison, d'ailleurs, qui est plus une raison de fait qu'une raison de fond. En réalité, s'agissant de la venue du président de la République devant le Parlement pour s'exprimer, dans la mesure où il n'y aurait pas de débat, et a fortiori, un vote, je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas le faire pour faire connaître ses orientations, dès lors qu'aujourd'hui, avec les moyens audiovisuels, il peut s'exprimer devant la France entière. Et c'est pour cela aussi – je l'ai dit tout à l'heure – que j'ai accepté qu'il soit chargé de « définir » ces orientations. Pourquoi alors ne pourrait-il pas le faire devant la souveraineté nationale. Mais je maintiens l'impossibilité d'un débat et a fortiori d'un vote, parce que là on changerait complètement de régime. Donc, pour ce qui est de la possibilité pour le président de la République de venir devant le Parlement, j'ai été conquis par les arguments qui ont été développés par l'ensemble des membres du Comité Balladur. Je ne pense pas que sa venue change, pour reprendre votre expression, l'architecture même du régime. Ce qui changerait l'architecture – alors là, je coupe l'article que j'ai pu faire dans *Le Monde* en deux – ce serait la possibilité d'un débat, a fortiori d'un vote.

O. S. : Il y a plusieurs questions dans votre interrogation. La première, c'est la question de l'intervention du président de la République au Parlement. Personnellement, je n'y vois rien de choquant. Je pars du principe que les pouvoirs publics constitutionnels en France doivent pouvoir se parler, et que la démocratie repose d'abord sur l'échange des paroles. Et donc tout mécanisme – à partir du fameux cérémonial chinois datant du XIX^e siècle – qui prévoit des blocages, des interdictions, des inhibitions, des proscriptions, va à contre-courant de l'esprit de la démocratie tel que je le conçois. Par ailleurs, le président de la République, chacun le sait, et même en période de cohabitation, a un rôle tout à fait premier dans des domaines essentiels de la politique de notre pays, et notamment dans la politique étrangère et la politique de défense. Quel serait le sens d'une institution parlementaire qui ne serait pas

à même de recueillir les déclarations d'intention du président de la République en ce domaine ? Sinon, on joue à une sorte de jeu de chat et de la souris, la souris étant, pardonnez-moi pour lui, le chef du gouvernement, et le chat restant à couvert, le président de la République. Ce n'est pas digne d'une démocratie. Le gouvernement doit exercer l'ensemble de ses responsabilités, il ne doit pas faire semblant d'exercer des responsabilités qui ne sont pas les siennes. Donc, pour ces raisons qui sont à la fois des raisons de principe et des raisons fonctionnelles, je ne vois que des avantages à des interventions du président de la République. Mais, évidemment, il ne doit pas y avoir de vote, parce que là on change de régime institutionnel. Qu'en est-il du débat ? Si le Comité Balladur a accepté le principe d'un débat, il me semble que, dans l'état actuel du texte, on ne le prévoit plus, ce qui ne l'interdit pas nécessairement. En tout cas, les deux grands pôles, ce sont la déclaration et le vote, et sur la nette différence à faire entre eux, je suis tout à fait d'accord avec le Président Mazeaud. Au surplus, qu'est-ce qui vaut mieux du point de vue de l'image du Parlement ? Que le président de la République convie à l'Élysée les députés de la majorité présidentielle ou qu'il s'adresse à l'ensemble des parlementaires de la Nation ? Sur ce premier point, nous sommes d'accord.

Document n°9 : Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, devant le Parlement réuni en congrès le 3 juillet 2017 (extrait)

« En son article 18, la Constitution permet au Président de la République de prendre la parole devant le parlement réuni à cet effet en Congrès. Il est des heures qui de cette possibilité font une nécessité, les heures que nous vivons sont de celles-là. Le 7 mai dernier, les Français m'ont confié un mandat clair, le 18 juin ils en ont amplifié la force en élisant à l'Assemblée nationale une large majorité parlementaire. Je veux aujourd'hui vous parler du mandat que le peuple nous a donné, des institutions que je veux changer, et des principes d'action que j'entends suivre.

(...)

Vous l'aurez compris, et vous le savez déjà intimement, nous n'avons pas devant nous cinq ans d'ajustements et de demi-mesures, les Français ne sont pas animés par une curiosité patiente mais par une exigence intransigeante, c'est la transformation profonde qu'ils attendent, qu'ils espèrent, qu'ils exigent, ne la redoutons pas, embrassons-la bien au contraire. La charte de notre action a été fixée durant la campagne et vous en connaissez les jalons sur lesquels je ne reviendrai pas. Les engagements seront tenus, les réformes et ses transformations profondes auxquelles je me suis engagé seront conduites. Le Premier ministre, Edouard PHILIPPE, que j'ai nommé afin qu'il soit le dépositaire à la tête du gouvernement de ces engagements en présentera la mise en œuvre dans son discours de politique générale.

Mais tout cela, tout cela ne sera possible que si nous avons une République forte et il n'est pas de République forte sans institutions puissantes. Nées de temps troublés, nos institutions sont résistantes aux crises et aux turbulences, elles ont démontré leur solidité mais comme toutes les institutions elles sont aussi ce que les hommes en font. Depuis plusieurs décennies maintenant l'esprit qui les a fait naître s'est abîmé au gré des renoncements et des mauvaises habitudes. En tant que garant du bon fonctionnement des pouvoirs publics, j'agirai en suivant trois principes, l'efficacité, la représentativité et la responsabilité.

L'efficacité d'abord, il nous faut du temps pour penser la loi, du temps pour la concevoir, la discuter et la voter, du temps aussi pour s'assurer des bonnes conditions de son application.

(...)

Le devoir d'efficacité ne saurait peser seulement sur le Parlement. L'exécutif doit en prendre sa part. Et d'abord, précisément, vis-à-vis du Parlement.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les Parlementaires, j'ai voulu vous réserver, et à travers vous, aux Français, ma première expression politique depuis mon élection.

Trop de mes prédécesseurs se sont vu reprocher de n'avoir pas fait la pédagogie de leur action, ni d'avoir exposé le sens et le cap de leur mandat. Trop d'entre eux aussi ont pris des initiatives, dont le Parlement n'était que secondairement informé, pour que je ne me satisfasse d'en reconduire la méthode.

Tous les ans, je reviendrai donc devant vous pour vous rendre compte.

Si la considération et la bienveillance que cela traduit à l'égard du Parlement apparaissent à certains comme une dérive condamnable, c'est sans doute qu'ils ont de leur rôle de parlementaire et du rôle du Président de la République une conception vague que masque mal l'arrogance doctrinaire ou le sectarisme.

Il est toujours préoccupant que des représentants du peuple se soustraient aux règles de la Constitution qui les a fait élire. SIEYES et MIRABEAU ne désertèrent pas, je crois, si promptement le mandat que leur avait confié le peuple.

Le Président de la République doit fixer le sens du quinquennat et c'est ce que je suis venu faire devant vous. Il revient au Premier ministre qui dirige l'action du Gouvernement de lui donner corps. C'est à lui qu'incombe la lourde tâche d'assurer la cohérence des actions, de conduire les transformations, de rendre les arbitrages et, avec les ministres, de vous les présenter. Je souhaite que cette responsabilité ait un sens.

C'est pourquoi je demanderai au Premier ministre d'assigner à chacun des objectifs clairs dont, annuellement, ils lui rendront compte.

De même, l'efficacité commande que les ministres soient au cœur de l'action publique et retrouvent avec leur administration un contact plus direct. La réduction que j'ai voulue à dix du nombre de collaborateurs de cabinet, comme le renouvellement de l'ensemble des directeurs d'administration centrale répond à cette priorité.

Il s'agit de rendre aux directeurs d'administration, disposant alors de la pleine confiance du Gouvernement, la connaissance directe de la politique qu'ils auront à mettre en œuvre et de partager ainsi, au sein du Gouvernement et de toute l'administration, cette responsabilité partagée dont le peuple nous a fixé le cap.

Soumis eux-mêmes à l'obligation de résultat par la feuille de route qui les lie au Premier ministre, les ministres ne perdront pas de vue pour autant les conditions de mise en œuvre de leur politique. Je veux à cet effet une administration plus déconcentrée, qui conseille plus qu'elle ne sanctionne, qui innove et expérimente plus qu'elle ne contraigne. Tel est le cercle vertueux de l'efficacité. C'est cette administration qui doit redonner à tous les territoires les moyens d'agir et de réussir.

Car, à la fin, notre démocratie ne se nourrit que de l'action et de notre capacité à changer le quotidien et le réel. »

Document n° 10 : F. SAINT BONNET, « La dissolution, une folie ? la Ve République, régime parlementaire », in JP Blog, 4 juillet 2024.

La dissolution, une folie ? La Ve république, régime parlementaire

Par François Saint-Bonnet

La dissolution de 2024 a été présentée comme une folie. C'est un jugement psychologique. Sur le plan constitutionnel et dans un contexte de tripolarité politique, elle cristallise deux logiques. En cas de victoire macroniste, celle d'une majorité présidentielle, structurellement minoritaire dans l'opinion. En cas d'échec, comme c'est le cas, celle d'une lecture parlementariste de la Ve république qui force les acteurs politiques à des compromis au sein de coalitions élargies, majoritaires dans l'Assemblée comme dans l'opinion. Loin d'une folie, on peut y voir une saine rationalité constitutionnelle.

Par **François Saint-Bonnet**, Professeur à l'université Paris Panthéon-Assas

On entend suggérer que la V^e république ne peut ni ne doit continuer à être interprétée de manière présidentialisée. Aucune force politique n'a souhaité une telle interprétation depuis 2022. Pourtant, la dissolution de 2024 y conduit inexorablement, compte tenu de la tripolarisation du paysage politique. Les gouvernements minoritaires de 1958 à 1962 et de 1988 à 1993 ont pu se maintenir, pour le premier, grâce au contexte algérien, aux référendums plébiscitaires, à la personnalité du général de Gaulle, pour le second, par une majorité relative forte, à un 49-3 utilisable sur tous les textes et à une bipolarisation robuste. Tel n'a pas été le cas depuis 2022 du fait de l'éloignement programmatique des oppositions et d'un 49-3 mobilisable une seule fois par session hors textes financiers depuis la révision de 2008. Si un gouvernement minoritaire est devenu quasi impossible, seul un gouvernement de coalition élargie est envisageable. Une telle modalité — si contraire à la tradition installée depuis plus d'un demi-siècle en France mais bien connue auparavant — n'est pas sans conséquences constitutionnelles, à commencer par la restauration de la figure d'un chef de l'État qui ne soit pas, simultanément, chef du gouvernement. Cela même si le Premier Ministre conduit une politique proche de celle qui aurait été menée par le Président.

Persistance d'une mentalité présidentialisée depuis 2022

Le paysage politique français étant divisé en trois pôles relativement hermétiques les uns aux autres depuis une décennie, il n'y a rien de particulièrement étonnant ni de spécialement scandaleux à ce que l'Assemblée — malgré le scrutin majoritaire — soit divisée en trois blocs qui ne meurent pas d'envie de travailler ensemble, tant leurs projets politiques pour le pays divergent.

En 2017, la démobilisation des vaincus et la faible participation aux élections législatives ont permis au président Emmanuel Macron d'obtenir, avec ses alliés, une majorité absolue en sièges^[1]. Le premier de ces phénomènes ne s'est pas reproduit en 2022 : ce sont les vainqueurs qui ont manqué d'élan quand les vaincus du premier tour (les électeurs de Jean-Luc Mélenchon) comme ceux de second (les partisans de Marine Le Pen) ont expliqué — à fort juste titre — que le scrutin se déroulant en quatre tours, il y avait moyen de ne pas reconduire une majorité largement soumise à un Président de la République qui ne représentait qu'un cinquième des électeurs inscrits au premier tour (27,84% des suffrages exprimés).

Pendant les deux années qui nous séparent de ce dernier scrutin, le pouvoir aurait pu ou dû se déplacer de l'Élysée au Palais Bourbon via Matignon. Mais les acteurs politiques ont fait comme si la lecture présidentiale de la V^e République liée au fait majoritaire pouvait ou devait demeurer.

Le Rassemblement national a poursuivi une logique d'attente ou de préparation de l'échéance de 2027, en nourrissant l'espoir de voir Marine Le Pen élue à la présidence et Jordan Bardella choisi par elle comme Premier Ministre à la suite de Législatives qui leur auraient donné une majorité absolue en sièges à l'Assemblée. La suprématie présidentielle aurait perduré malgré, sans doute, une large majorité de l'opinion qui y aurait été hostile rapidement, les deux tiers qui ne se reconnaissent pas dans les vues du Rassemblement National. Toutefois, les institutions leur auraient permis de se maintenir cinq ans.

La France Insoumise, bien qu'elle aspirât à une VI^e république, entendait également envoyer Jean-Luc Mélenchon à l'Élysée et dominer l'Assemblée pour pouvoir mettre en œuvre un programme qui serait passé, vraisemblablement, par une remise en cause des institutions dont il est loin d'être certain qu'elle eût été possible faute d'assentiment du Sénat. Pour pouvoir tourner le dos à l'omnipotence présidentielle, il fallait passer par la suprématie du Président.

Les nouveaux « petits partis » — Écologistes, Socialistes et Républicains — rêvaient sans doute, eux aussi, d'avoir un Président issu de leurs rangs, soutenu par une majorité après des Législatives confirmatives des Présidentielles. Se seraient ralliés à leur panache les disciples du système bipolaire, fondé sur des coalitions de droite comme de gauche dont leur parti constituerait une sorte de centre de gravité. Cela explique, en particulier, qu'Écologistes, Socialistes et Républicains n'aient pas souhaité rallier la majorité macroniste de centre droit, sans doute aussi de peur de disparaître.

Le Président de la République, soutenu par une coalition resserrée et sans majorité absolue (Renaissance, Horizons et Démocrates totalisant 250 sièges), a fait comme si son élection de mai 2022 n'avait pas été sérieusement ébranlée un mois plus tard. Il a continué à se penser comme un Chef de gouvernement quand François Mitterrand, de 1988 à 1993, s'était concentré sur son rôle de chef de l'État.

Bref, tous les camps politiques espéraient qu'en 2027, ils reconstitueraient une concordance des majorités et continueraient à gouverner comme au temps de la bipolarisation.

Or, en situation tripolaire, les gouvernants qui ont une majorité dans les institutions constitutionnelles n'en sont pas moins *toujours* rejetés par environ deux tiers de l'opinion, ce qui ne facilite pas la conduite des politiques publiques.

Dissolution et lecture parlementariste de la V^e République

La dissolution du 9 juin a peut-être été conçue par Emmanuel Macron pour restaurer cette majorité qui lui faisait défaut depuis 2022. En cas de victoire, la lecture présidentiale, qu'il persiste à faire prévaloir depuis 2022, serait demeurée, avec les tracasseries d'un Parlement agité en moins. Cependant, vouloir donner la parole aux Français afin qu'ils élisent des soldats, des grognards silencieux et dociles comme entre 2017 et 2022, apparaît plus qu'incertain. Cela reviendrait à donner la parole aux Français pour que leurs représentants se taisent.

En cas de défaite — et l'échec est cuisant — seule la lecture parlementaire est possible. « Il faudra se soumettre ou bien se démettre » avait lancé Gambetta à Mac Mahon le 25 juin 1877. Quand bien même le Rassemblement National ou le Nouveau Front Populaire n'auraient pas de majorité absolue — ce qui semble se dessiner à l'heure où ces lignes sont écrites — et que seule une coalition élargie faite entre ceux qui excluent l'extrême droite et l'extrême gauche populistes puissent soutenir un gouvernement

(ce que souhaite le Président), le Premier ministre et son équipe ne seront pas choisis par lui mais par les partis politiques qui se seront entendus sur cette liste. Le droit de veto présidentiel sur la nomination d'un ministre existe, certes, juridiquement mais on voit mal comment il pourrait être mis en œuvre comme le fit François Mitterrand en 1986 à propos du ministre de la défense (François Léotard) qu'avait souhaité le Premier Ministre Jacques Chirac.

La dissolution apparaît alors, pour le chef de l'État, comme un pari entre réaffirmation d'un présidentielisme confortable et restauration d'un parlementarisme de coalitions étendues, sans doute plus difficiles à construire qu'en cas de bipolarisation, mais parfaitement envisageables parce que ce parlementarisme est, depuis 1958, rationalisé.

Folie ?

La dissolution a été qualifiée de tous les noms. Les idées d'hubris, d'irrationnalité, de folie revenaient le plus souvent, provenant de tout l'échiquier politique. Y compris, paradoxalement, de ceux qui pouvaient en profiter : à gauche comme à l'extrême droite. Cette critique porte sur le caractère d'Emmanuel Macron qui se plaît à répéter qu'il « prend son risque », tel un joueur. Nous n'entendons pas nous placer sur le terrain de la psychologie mais sur celui du droit constitutionnel.

Est-il absurde que la mise en œuvre de l'article 12 permette d'orienter la politique du pays dans un sens plus largement approuvé par les Français en forçant les principaux acteurs de la classe politique à trouver des compromis, à renoncer à la toute-puissance, à cesser de tout promettre et de ne rien tenir ? On a tant reproché, à juste titre, à ce Président de n'écouter personne, de gouverner seul, en force qu'il serait singulier de le chapitrer, encore, d'avoir créé les conditions pour que les Français choisissent qu'il cesse de le faire.

*

Les leçons constitutionnelles de cette dissolution de 2024 ne devront pas être oubliées en 2025 en cas de nouvelle dissolution, en 2027 pour les Présidentielles ou avant en cas de démission d'Emmanuel Macron. Tant que demeurera cette tripolarisation, les gouvernements n'auront le soutien de l'opinion que s'ils s'ouvrent au-delà de leurs seuls partisans. Il peut s'agir de gouverner à partir du centre en excluant les extrêmes, à partir de la droite ou de la gauche en ralliant la partie la plus proche des centristes. Sans cela, on reprochera aux gouvernements futurs dotés d'une majorité parlementaire d'agir contre l'opinion des Français, ce qui conduit dans les faits à une relative impuissance. Ceux qui en seront privés — car l'absence de majorité peut devenir la règle pour un certain temps — seront tout simplement censurés.