

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 3 : Les relations entre le Président de la République et le Premier ministre

Documents :

- Document n°1** – Constitution du 4 octobre 1958 (extraits).
- Document n°2** – Discours du général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946 (extrait).
- Document n°3** – É. BALLADUR : « Après le quinquennat », Le Monde, 12 septembre 2000.
- Document n°4** – M. VERPEAUX : « La place du gouvernement dans la Constitution de 1958 », in La Constitution en vingt questions, www.conseil-constitutionnel.fr.
- Document n°5** – D. BOURMAUD : « Les V^{es} Républiques. Monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V^e République », Pouvoirs, n°99 (novembre 2001), pp. 7-17.
- Document n°6** – J. GICQUEL et J.-É. GICQUEL : Droit constitutionnel et institutions politiques, 24^e édition, Paris, Montchrestien, 2012, pp. 669-682.
- Document n°7** – J. Gicquel, De la cohabitation, Pouvoirs, n° 49, 1989, pp. 69-79
(*article accessible en ligne sur : <https://www.revue-pouvoirs.fr/De-la-cohabitation.html>*).

Exercice :

Dissertation :

Vous traiterez le sujet suivant : « le Premier ministre de la Ve République est-il un Premier ministre qui gouverne ? ».

DOCUMENT N°1 : CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958 (EXTRAITS).

[...]

Titre II : Le 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.

[...]

Article 8

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.

Article 9

Le Président de la République préside le conseil des ministres.

[...]

Article 19

Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.

Titre III : Le Gouvernement

Article 20

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 dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Article 21

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

DOCUMENT N°2 : DISCOURS DU GENERAL DE GAULLE A BAYEUX, 16 JUIN 1946 (EXTRAIT).

« Au cours d'une période de temps qui ne dépasse pas deux fois la vie d'un homme, la France fut envahie sept fois et a pratiqué treize régimes, car tout se tient dans les malheurs d'un peuple. Tant de secousses ont accumulé dans notre vie publique des poisons dont s'intoxique notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles. Les épreuves inouïes que nous venons de traverser n'ont fait, naturellement, qu'aggraver cet état de choses. La situation actuelle du monde où, derrière des idéologies opposées, se confrontent des Puissances entre lesquelles nous sommes placés, ne laisse pas d'introduire dans nos

luttons politiques un facteur de trouble passionné. Bref, la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État.

C'est qu'en effet, le trouble dans l'État a pour conséquence inéluctable la désaffection des citoyens à l'égard des institutions. Il suffit alors d'une occasion pour faire apparaître la menace de la dictature. D'autant plus que l'organisation en quelque sorte mécanique de la société moderne rend chaque jour plus nécessaires et plus désirés le bon ordre dans la direction et le fonctionnement régulier des rouages. Comment et pourquoi donc ont fini chez nous la I^{ère}, la II^e, la III^e Républiques ? Comment et pourquoi donc la démocratie italienne, la République allemande de Weimar, la République espagnole, firent-elles place aux régimes que l'on sait ? Et pourtant, qu'est la dictature, sinon une grande aventure ? Sans doute, ses débuts semblent avantageux. Au milieu de l'enthousiasme des uns et de la résignation des autres, dans la rigueur de l'ordre qu'elle impose, à la faveur d'un décor éclatant et d'une propagande à sens unique, elle prend d'abord un tour de dynamisme qui fait contraste avec l'anarchie qui l'avait précédée. Mais c'est le destin de la dictature d'exagérer ses entreprises. À mesure que se fait jour parmi les citoyens l'impatience des contraintes et la nostalgie de la liberté, il lui faut à tout prix leur offrir en compensation des réussites sans cesse plus étendues. La nation devient une machine à laquelle le maître imprime une accélération effrénée.

Qu'il s'agisse de desseins intérieurs ou extérieurs, les buts, les risques, les efforts, dépassent peu à peu toute mesure. À chaque pas se dressent, au-dehors et au-dedans, des obstacles multipliés. À la fin, le ressort se brise. L'édifice grandiose s'écroule dans le malheur et dans le sang. La nation se retrouve rompue, plus basse qu'elle n'était avant que l'aventure commençât.

Il suffit d'évoquer cela pour comprendre à quel point il est nécessaire que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. Il y a là, au surplus, pour nous une question de vie ou de mort, dans le monde et au siècle où nous sommes, où la position, l'indépendance et jusqu'à l'existence de notre pays et de notre Union Française se trouvent bel et bien en jeu. 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 assemblées 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. »

DOCUMENT N°3 : É. BALLADUR : « APRES LE QUINQUENNAT », LE MONDE, 12 SEPTEMBRE 2000.

Le problème que pose le fonctionnement défectueux de nos institutions ne sera qu'en partie réglé par l'adoption du quinquennat. Mais, le mieux étant l'ennemi du bien, il était sage de franchir une première étape, pour laquelle existe un large accord politique.

Je me réjouis que ce soit bientôt chose faite. Non parce que cela serait plus « moderne » : quel sens cela a-t-il ? Mais cette réforme, beaucoup plus importante qu'on ne le dit, est la conséquence nécessaire de l'évolution de nos institutions depuis 1962. Le septennat convenait à un arbitre, qui n'était jamais qu'arbitre ; le quinquennat est plus adapté à un président appelé à gouverner, et dont il est souhaitable que son mandat ne soit pas plus long que celui de l'Assemblée. Ainsi, le peuple pourra-t-il rendre un jugement plus fréquent sur son action, aura-t-il un lien plus direct avec lui qui n'aura plus à rechercher, au cours d'un mandat trop long, le renouvellement de la confiance populaire soit par la dissolution de l'Assemblée, soit par le référendum, procédures dont l'expérience a montré que les résultats pouvaient

être décevants. Quoi qu'on dise, le quinquennat aura sur nos institutions des conséquences que nul ne peut encore prévoir. Affaiblira-t-il le président, qui ne serait plus un arbitre ? Je ne le crois pas. Lorsqu'il dispose d'une majorité au Parlement, il est le chef véritable du gouvernement, et fort peu un arbitre.

Diminuera-t-il l'importance de l'élection présidentielle, qui, jusqu'à présent, aurait fixé seule les orientations de l'avenir ? Qu'il me soit permis de rappeler mon opinion, elle n'a surpris que ceux qui refusent de regarder en face la réalité : quinquennat ou pas, dès lors que le gouvernement est responsable devant l'Assemblée, ce sont les élections législatives qui, prioritairement, fixent le cap, comme on l'a vu, dernier exemple, en 1997, et ce pour cinq ans.

En tout cas, le quinquennat ne mettra pas fin au risque de cohabitation. Quant à la concomitance des deux élections, supposée réduire ce risque presque à néant, elle se produira en 2002, mais ensuite elle n'aura rien d'inévitable : une Assemblée peut voir son mandat écourté par la dissolution, un président le sien par la démission ou le décès, comme en 1969 ou en 1974.

Qui dirige la France ? C'est selon, selon le résultat des élections législatives. Arbitre ou capitaine, le président ? Regardons les faits : de 1986 à 2002, en seize ans, la France aura connu neuf années de cohabitation, c'est-à-dire de rivalité sourde sur la répartition des pouvoirs entre le président et le premier ministre, de compétition feutrée. La France est le seul des grands pays du monde à connaître pareille situation.

En cas de cohabitation, les choses sont claires en politique intérieure : c'est le premier ministre qui gouverne, le président détenant quelques pouvoirs exceptionnels, en matière de réforme constitutionnelle, par exemple, ou de refus d'avaliser certaines décisions du gouvernement. Pour le reste, le président est, de fait, le chef de l'opposition, aidé par le prestige qu'il tient de sa fonction et de son statut moral devant l'opinion.

En politique extérieure, les choses sont moins simples. On invoque la prééminence du président, elle est théorique ; dans les faits, il ne peut guère décider sans l'accord du premier ministre qui, appuyé sur l'Assemblée, peut souvent imposer ses vues.

Chaque fois, il est vrai, la cohérence de l'action internationale a été vaille que vaille assurée. Cependant, l'on a pu entendre récemment un ministre affirmer que le discours du président devant le Bundestag sur l'avenir de l'Europe ne reflétait pas le point de vue des « autorités françaises » !

Quinquennat ou pas, il faut rétablir l'unité et la stabilité du pouvoir exécutif, assurer la continuité et la cohérence de l'action gouvernementale, ce qui est désormais la question fondamentale que pose le fonctionnement de nos institutions.

Plusieurs solutions sont concevables. Écartons le maintien du statu quo, fondé sur le pari qu'en 2002 nos institutions retrouveraient, quinquennat aidant, leur mode « normal » de fonctionnement, caractérisé par la prédominance présidentielle appuyée sur une majorité cohérente à l'Assemblée. Je préfère qu'on regarde en face le problème, et qu'on choisisse avec lucidité : attribuer la responsabilité de la politique gouvernementale au président ou au premier ministre, pas à l'un ou à l'autre, selon les circonstances, ce qui est le système actuel.

La première solution, fidèle à l'une des inspirations de la Constitution de la Ve République, consisterait à « parlementariser » nos institutions. L'essentiel du pouvoir serait confié au premier ministre, auquel seraient clairement attribuées la définition et la conduite de toute la politique gouvernementale, les pouvoirs d'arbitrage du président étant maintenus.

La majorité « pour gouverner » serait choisie lors des élections législatives. Le gouvernement procéderait d'elle seule. Grâce à une répartition claire des attributions, il n'y aurait plus de concurrence possible entre le premier ministre et le président.

Mais, depuis 1962, le président est élu au suffrage universel direct, ce qui lui confère une autorité particulière dans les débats nationaux et lui permet de peser sur l'action gouvernementale. A la vérité, la voie parlementaire est dès lors sans issue.

Deux modifications plus limitées de la Constitution permettraient-elles de revigorer le parlementarisme ? La première, le choix du président au suffrage universel à un tour seulement, ce qui ne lui donnerait pas vocation à incarner les grands choix de la politique nationale dès lors qu'aucun candidat n'obtiendrait vraisemblablement la majorité absolue des suffrages. Il faut réfléchir aux surprises que pourrait réserver ce changement majeur. La seconde concernerait le droit de dissolution subordonné à la proposition du premier ministre, ce qui retirerait au président un moyen de pression sur l'Assemblée.

Les deux se traduiraient par un affaiblissement du pouvoir exécutif dans son ensemble. L'existence de majorités parlementaires homogènes, donc stables et cohérentes, n'est pas un fait acquis. Si le pouvoir ne devait plus être nulle part, ni à l'Élysée ni à Matignon, du fait des divisions des majorités parlementaires, qu'y aurait-on gagné ? Le scrutin majoritaire à un tour pour les élections législatives serait un remède au risque de dispersion, mais la très grande majorité des forces politiques y est hostile.

Concluons : le retour à un parlementarisme qui n'affaiblisse pas l'exécutif n'est compatible ni avec l'élection du président au suffrage universel ni avec l'actuel mode de scrutin législatif à deux tours.

Pour retrouver l'unité du pouvoir exécutif, je préfère la deuxième voie : retirer celui-ci au premier ministre pour l'attribuer en totalité au président. Dès lors, plus de concurrence entre deux légitimités, entre deux interprétations de la Constitution.

Ce serait un régime présidentiel, mais pas à l'américaine. Le président perdrait certains des pouvoirs qu'il détient sur l'Assemblée, pour l'essentiel le droit de dissolution discrétionnaire ; l'Assemblée perdrait le droit de mettre en cause l'existence du gouvernement, mais ses pouvoirs d'initiative législative et de contrôle de l'activité gouvernementale seraient accrus ; le gouvernement dépendrait, pour sa nomination et sa durée, du choix présidentiel, et de lui seul, il ne disposerait plus sur l'Assemblée de procédures de contrainte telles que la question de confiance. L'élection du président et de l'Assemblée aurait lieu en même temps, pour la même durée de cinq ans. Le président pourrait dissoudre l'Assemblée une seule fois durant son mandat ; dans ce cas, celui de la nouvelle Assemblée prendrait fin en même temps que le sien.

La Constitution préciserait que le président « détermine la politique de la Nation ». La fonction de premier ministre serait maintenue ; il aurait un rôle de chef d'état-major, déposant les projets de loi, défendant devant l'Assemblée dont il serait l'interlocuteur la politique qu'il serait chargé de mettre en œuvre.

L'Assemblée serait indépendante du président, le gouvernement indépendant de l'Assemblée, ce qui changerait beaucoup de choses.

Cet équilibre nouveau s'accompagnerait, au sein du Parlement, d'un renforcement des prérogatives de l'opposition, de ses pouvoirs de contrôle, de son droit à obtenir la création de commissions d'enquête. Pour l'établissement de l'ordre du jour, une plus grande part en serait conférée à la majorité ; celle-ci serait à l'abri des pressions gouvernementales, du fait de la suppression de l'article 49-3 qui la force à encourir le risque de la dissolution si un projet de loi ne recueille pas son adhésion.

Principale critique du régime présidentiel : le règlement des crises survenant entre le président et l'Assemblée. Les mécanismes appropriés pourraient être prévus.

Il en existe déjà : la mise en œuvre de la loi de finances par ordonnance, la reconduction des services votés par « douzièmes provisoires ». En cas de désaccord, la principale difficulté concernerait le vote de la loi. Le président, sous certaines conditions et selon une fréquence à déterminer, pourrait faire appel

au peuple, par référendum, pour trancher le différend. D'ailleurs, de temps à autre une abstinence législative serait-elle forcément une mauvaise chose ?

La cohabitation à répétition a dégradé nos institutions ; il s'agit de les restaurer. Le régime présidentiel est le seul moyen d'éviter la concurrence entre le président et le premier ministre.

Prenons un pari : si en 2002, la cohérence politique entre le président et l'Assemblée est rétablie, on ne parlera plus de réforme constitutionnelle, jusqu'à la prochaine cohabitation. Si, en revanche, 2002 voit naître une nouvelle cohabitation, quelle qu'en soit la configuration, alors la nécessité de la réforme reviendra au premier plan. Il vaudrait mieux s'y préparer.

Le quinquennat est utile au meilleur fonctionnement de nos institutions, mais il n'est pas suffisant. C'est un commencement, pas une fin.

DOCUMENT N°4 : M. VERPEAUX : « LA PLACE DU GOUVERNEMENT DANS LA CONSTITUTION DE 1958 », IN LA CONSTITUTION EN VINGT QUESTIONS, WWW.CONSEIL-CONSTITUTIONNEL.FR.

Dans un régime parlementaire marqué par la collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, le Gouvernement occupe une place centrale puisqu'il assure une sorte de liaison entre les assemblées et le chef de l'État. La Cinquième République n'échappe pas à ce modèle, même si la Constitution de 1958 présente des caractéristiques particulières qui éloignent le régime français des autres régimes parlementaires plus classiques, comme celui du Royaume-Uni par exemple.

Le Gouvernement est présenté comme l'une des têtes du pouvoir exécutif, l'autre étant le chef de l'État, c'est-à-dire en France, le Président de la République. Le chef de l'État est une autorité chargée de représenter l'ensemble de la nation à l'intérieur mais aussi vis-à-vis des autres pays, en assurant une sorte de permanence et de continuité des institutions. Cette première tête de l'Exécutif est, pour cette raison, considérée comme irresponsable politiquement, c'est-à-dire qu'il n'existe aucun moyen politique courant de renverser le chef de l'État ou de mettre fin à ces pouvoirs. Cette irresponsabilité est cependant atténuée depuis la révision du 23 février 2007 qui a introduit une procédure de destitution par les assemblées en « cas de manquement incompatible avec l'exercice de son mandat » (art 68). Pour contourner cet obstacle et trouver d'autres responsables politiques, le Gouvernement, dans tout régime parlementaire, endosse la responsabilité politique des actes du chef de l'État par le biais du contresigning, c'est-à-dire d'une contresignature apposée après celle du Président de la République.

Le Gouvernement, dans cette conception parlementaire, est donc formellement distinct du Président de la République, considéré comme le seul chef de l'État et bénéficiant de l'irresponsabilité, au titre de l'article 68 de la Constitution du 4 octobre 1958.

La Constitution du 4 octobre 1958 consacre au Gouvernement son Titre III, de l'article 20 à l'article 23, juste après celui relatif au Président de la République, mais avant celui qui intéresse le Parlement, ce qui montre la place centrale du Gouvernement dans le régime d'inspiration parlementaire qu'est la Vème République. Alors que certaines velléités exprimées et aussi une pratique ont voulu limiter le rôle du Gouvernement et de son chef, parfois qualifié de « collaborateur » du Président de la République, le Gouvernement a réussi à garder l'essentiel de ses attributions et de son statut, au moins à l'égard du chef de l'État, après la promulgation de la révision du 23 juillet 2008. D'une certaine manière, le Gouvernement revient de loin, car ni le titre III de la Constitution consacré au « Gouvernement », ni l'article 8 relatif à la composition de cet organe ne font l'objet de modifications qui étaient pourtant prévues par le projet de révision et qui ont été supprimées par les deux assemblées par un vote conforme dès la première lecture. Le Parlement s'est fait en quelque sorte le défenseur de cette forme particulière de régime parlementaire qui caractérise la Vème République.

I - La structure gouvernementale

Le Gouvernement est composé du Premier ministre, de ministres et d'éventuels secrétaires d'État. Soumis à un statut relativement protecteur, les membres du Gouvernement forment un organe collégial et solidaire.

En ce qui concerne la composition du Gouvernement, l'article 21 fait une mention particulière du Premier ministre, appellation directement empruntée au Royaume-Uni, parce que certains des rédacteurs de la Constitution espéraient instaurer en France un régime parlementaire à l'anglaise. Le Premier ministre est conçu comme devant diriger l'ensemble du Gouvernement (art 21). Si cette fonction ne lui confère pas un véritable pouvoir hiérarchique sur les autres membres du Gouvernement, le Premier ministre acquiert cependant un important pouvoir de coordination et d'arbitrage entre les points de vue éventuellement divergents émis par les membres du Gouvernement. Ce pouvoir se rencontre notamment lors de la préparation du budget de l'Etat.

Depuis 1958, les Premiers ministres, dont la résidence se trouve à Matignon, ont fait preuve d'une longévité assez remarquable par rapport aux chefs de gouvernement des Républiques précédentes et cela malgré la remarque de Michel Rocard qualifiant la fonction de chef du Gouvernement, de « bail le plus précaire de la République ». Beaucoup plus que la durée, ce qui était visé par cette formule qui est exacte était que le titulaire de la fonction ne savait pas à l'avance quelle serait la durée de celle-ci. En cinquante années, la Vème République n'a connu que dix-neuf Premiers ministres. Encore faut-il remarquer que M. Chirac a été deux fois Premier ministre, en 1974 et 1986. Mais chacun de ces chefs du Gouvernement ont pu constituer plusieurs gouvernements, à la suite de remaniements ministériels. Le choix du Premier ministre appartient au Président de la République, de manière à peu près libre, c'est-à-dire qu'il peut nommer soit le chef de la majorité parlementaire, soit le responsable d'un des partis de la majorité, soit une personnalité qui se trouve proche de ses vues politiques. Le choix du Président est évidemment moins libre lorsque, en période de cohabitation, la majorité parlementaire n'est pas la même que celle qui soutient le Président de la République : en tout état de cause, il serait difficile de nommer un Premier ministre qui n'aurait pas la confiance de l'Assemblée nationale.

Une seule femme a été jusqu'à présent nommée Premier ministre ; il s'agit de Madame Édith Cresson en 1991.

Les ministres sont également nommés par le Président de la République mais sur proposition du Premier ministre (art 8 de la Constitution), ce qui signifie qu'il doit y avoir accord entre les deux autorités exécutives pour nommer un ministre. La pratique de la Vème République montre très peu de cas de désaccords et le Président de la République ne peut, en tout de cause que s'opposer à la nomination de certains ministres, ce que François Mitterrand a fait dans deux cas, en 1986, lors de la première cohabitation.

La Constitution est en revanche plus ambiguë quant à la cessation de fonctions des membres du Gouvernement. Il faut là encore distinguer entre le Premier ministre et les autres membres.

L'article 8 précise que le Président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation de la démission du Gouvernement, ce qui implique que sa démission entraîne celle de l'ensemble du Gouvernement. Une démission est, en principe, un acte volontaire et ne peut être imposée. L'article 50 de la Constitution prévoit cependant les cas dans lesquels le Premier ministre doit présenter obligatoirement sa démission, lorsque l'Assemblée nationale désapprouve le programme du Gouvernement ou lorsqu'elle adopte une motion de censure. Cette démission obligatoire n'est que l'un des éléments de définition de tout régime parlementaire.

L'histoire de la Vème république est néanmoins riche de cas de démissions « ardemment souhaitées » par le Président de la République, sans que le Premier ministre puisse vraiment résister ; les exemples de M. Debré en 1962, de G. Pompidou en 1968, de J. Chaban-Delmas en 1972, de M. Rocard en 1991 ou de M Raffarin en 2005 illustrent ce phénomène. Il est cependant plus difficile, sinon impossible, pour un Président de la République, d'exiger la démission d'un Premier ministre en période de cohabitation et les deux têtes de l'Exécutif sont condamnées à vivre ensemble, comme l'ont montré MM. Chirac et Jospin entre 1997 et 2002.

En ce qui concerne les autres membres du Gouvernement, ils peuvent, individuellement, présenter leur démission, sans remettre en cause l'existence du Gouvernement. La Constitution prévoit aussi que le Premier ministre peut proposer au Président de la République de mettre fin aux fonctions des membres du Gouvernement (art 8 al 2) : en règle générale cependant, les désaccords profonds au sein du Gouvernement se résolvent par une démission « spontanée » de la part des ministres.

La Constitution ne fournit pas, en dehors du Premier ministre, d'indications sur le nombre et la qualité des autres membres du Gouvernement. Il n'y a pas, à la différence d'autres pays, une liste préétablie de ministres dans la Constitution. Jusqu'à la révision du 23 juillet 2008, la Constitution ne prévoyait que l'existence du ministre de la justice en tant que vice-président du Conseil supérieur de la magistrature (ancien art 65). Cette fonction ayant disparu depuis 2008, il n'y a plus de référence constitutionnelle à un ministre en particulier. De même, le projet loi constitutionnelle de 2008 avait prévu qu'une loi organique fixerait « le nombre maximum des ministres et celui des autres membres du Gouvernement (modification de l'article 8). Cette disposition n'a pas non plus été retenue par les assemblées qui ont considéré que cette mesure était faussement utile et contraignante.

Le nombre et la hiérarchie des membres de l'équipe gouvernementale restent donc très variables et obéissent à des raisons techniques mais aussi politiques. Les besoins nouveaux pris en charge par l'État ont conduit à diversifier et à multiplier les structures ministérielles : environnement, droits des femmes, francophonie, affaires européennes, immigration et identité nationale. Mais le nombre de ministres peut dépendre aussi du dosage politique entre les différents partis de la majorité ou du rôle que l'on veut donner à une personnalité politique. Malgré les efforts des différents Premiers ministres d'avoir autour d'eux des équipes restreintes, les Gouvernements de la Vème République comprennent entre trente et cinquante membres, selon les cas.

Une hiérarchie peut exister entre les membres du Gouvernement : celui-ci peut comprendre des ministres d'État, dont le titre est surtout devenu honorifique, des ministres de plein exercice et des secrétaires d'État auprès du Premier ministre ou d'un ministre. Les secrétaires d'État ne participent aux réunions du Conseil des ministres que si une question intéressant leur département ministériel est à l'ordre du jour.

Si la Constitution laisse libre les autorités de nomination en ce qui concerne le nombre et la qualité des ministres, elle est en revanche plus stricte quant au statut des membres du Gouvernement. Ceux-ci bénéficient d'un statut particulier à la fois protecteur et contraignant. L'article 23 fixe en effet des cas d'incompatibilité : la participation au Gouvernement est un acte politique important qui exige un grand engagement rendant incompatible l'exercice de tous les emplois publics et privés et la fonction ministérielle. La Constitution de 1958 a innové en introduisant une incompatibilité entre cette fonction et un mandat parlementaire, au nom de la séparation des pouvoirs. Un ministre qui quitte le Gouvernement ne retrouvait donc pas automatiquement son siège de député ou de sénateur. Cet état du droit a duré jusqu'en 2008, malgré une première tentative pour y mettre fin en 1974. Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 25 modifié, qui traite des suppléants des députés et des sénateurs, dispose que la loi organique (qui n'est pas encore adoptée mais qui doit l'être rapidement) doit prévoir les conditions du remplacement temporaire des députés et des sénateurs lorsqu'ils ont accepté des fonctions gouvernementales. Cette disposition mettra fin aux élections partielles et aux risques politiques que celles-là peuvent faire courir à une majorité. Cette innovation devrait peut-être conduire plus de parlementaires à accepter des fonctions ministérielles, ou à les conserver et elle devrait faciliter les remaniements ministériels voire les changements de Gouvernement. La solidarité ministérielle, en revanche, peut en souffrir, le risque de perdre son portefeuille ministériel étant moins « coûteux ».

Cette incompatibilité faisait de la France un cas particulier au sein des régimes parlementaires. La révision de 2008 la fait rentrer un peu plus dans le rang de régimes plus traditionnels

Les membres du Gouvernement, y compris le Premier ministre, ne sont responsables, pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, que devant la Cour de justice de la République, juridiction créée par la révision constitutionnelle du 27 juillet 1993, et composée de 15 juges, 12 parlementaires élus en nombre égal par l'Assemblée nationale et par le Sénat et trois magistrats de la Cour de la cassation. En dehors de cette responsabilité pénale particulière, qui a très peu fonctionné jusqu'à présent, en dehors de l'affaire du sang contaminé, les ministres sont responsables dans les conditions ordinaires sur les plans civil et pénal.

Le Gouvernement est un organe collégial et solidaire. La solidarité est le fait d'endosser la responsabilité politique de tous les actes du Gouvernement par l'ensemble des membres de celui-ci. Elle s'exprime au moment de la démission du Premier ministre, mais elle se manifeste, plus quotidiennement, par les réunions du Conseil des ministres, en principe chaque semaine, le mercredi, sous la présidence du Président de la République. Il peut arriver que le Gouvernement se réunisse, sous l'autorité du seul Premier ministre, lors de séances de travail plus informelles, mais ces séances de travail ou séminaires gouvernementaux sont logiquement plus fréquents en période de cohabitation. De nombreuses réunions, plus ponctuelles, interministérielles, rythment le travail du Gouvernement, sur de sujets plus ou moins déterminés. Sur le plan du fonctionnement concret, le Secrétariat général du Gouvernement, sous l'autorité directe du premier ministre, joue un rôle essentiel de coordination et d'harmonisation des décisions et de suivi des textes.

La solidarité gouvernementale s'exprime aussi par le contreseing que les ministres chargés de leur exécution doivent apposer sur tous les actes du Premier ministre, selon l'article 22 : par cette signature, les membres du Gouvernement manifestent leur adhésion à des décisions politiques arrêtées collectivement.

II - Les attributions du Gouvernement

La Constitution confère concrètement au Gouvernement de très nombreuses attributions. Celles-ci ne sont pas exercées de la même manière si le Président de la République et le Premier ministre appartiennent à la même majorité ou s'ils sont conduits à cohabiter. Dans le premier cas, le Gouvernement peut être amené à appliquer des décisions prises ou inspirées par le Président de la République et à traduire concrètement les choix politiques de ce dernier. Dans le second cas, le Gouvernement dispose d'une plus grande marge de manœuvre et l'article 20, qui prévoit que le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation », trouve à s'appliquer pleinement. Les propositions avancées en 2007 visant à réécrire les articles 5 et 20, ce qui aurait permis au Président de la République de « déterminer la politique de la nation » en laissant au Gouvernement le seul soin de la « conduire », entraînant ainsi une répartition hiérarchisée de leurs fonctions, se sont heurtées à la résistance du chef du Gouvernement et le texte, quelle qu'en soit sa pratique, n'a pas été modifié sur ce point.

La modification proposée de l'article 21 s'inscrivait dans cette nouvelle logique de répartition des rôles. Il s'agissait de traduire dans le texte constitutionnel une réalité qui jusqu'alors ne trouvait sa justification que dans le « domaine réservé ». Il est vrai qu'en matière de défense, le président de la République dispose d'une prééminence incontestable : chef des armées (art 15) il est aussi le détenteur de la force nucléaire dont il peut seul faire usage (D. n° 96-520, 12 juin 1996, JO 15 juin 1996, p. 8921). Même en période de cohabitation, le Premier ministre a eu tendance à admettre cette prédominance comme ce fut le cas, par exemple, de Jacques Chirac sous la présidence de

François Mitterrand. Alors qu'il était proposé de remplacer la formule « Il (le Premier ministre) est responsable de la défense nationale » par « Il (le Premier ministre) met en œuvre les décisions prises au titre de l'article 15 en matière de défense nationale », cette innovation ne se retrouve pas dans le texte

promulgué, la diminution générale des attributions du Gouvernement n'ayant pas été retenue dans l'article 20. Depuis 1958, la Constitution a bien fonctionné en matière de défense nationale, y compris pendant la cohabitation ».

Mais quel que soit le cadre politique des rapports entre les deux têtes de l'Exécutif, les pouvoirs nominaux du Gouvernement et ceux du Premier ministre, c'est-à-dire ceux énumérés par la Constitution, sont importants, et illustrent la volonté de la Constitution de 1958 de faire du Gouvernement l'organe central des institutions de la Vème République.

C'est bien au Gouvernement que revient la définition des orientations politiques. Le chef du Gouvernement est à la tête de l'Administration d'État et il reste responsable de la défense nationale : il dispose du pouvoir réglementaire, c'est-à-dire de celui de prendre les mesures générales d'exécution des lois ou même en dehors de celles-là.

Le Gouvernement et son chef peuvent aussi s'appuyer sur la majorité qui les soutiennent à l'Assemblée nationale et, éventuellement, au Sénat, comme il est logique dans un régime parlementaire, le Premier ministre étant alors le chef naturel de cette majorité parlementaire, même s'il est rarement le chef du parti majoritaire sous la Vème République, à la différence des véritables régimes parlementaires de type britannique ou allemand.

Dans un régime parlementaire, le Gouvernement joue un rôle essentiel dans les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif, notamment dans le cadre de la procédure législative. C'est ainsi que le Gouvernement dispose de très nombreux moyens d'orienter, d'accélérer ou de freiner la discussion des textes lors de la procédure législative devant les assemblées. De même, celui conserve la compétence de légiférer par ordonnances. Les pouvoirs que le Gouvernement peut exercer dans le cadre de la procédure législative ont subi, par la révision du 23 juillet 2008, d'importantes modifications dans le but affiché de restaurer les pouvoirs du Parlement et, par voie de conséquence, dans celui de limiter ceux du Gouvernement. Le parlementarisme rationalisé qui caractérisait la Vème République paraît alors un peu affaibli. C'est ce qui ressort de la rédaction nouvelle des articles 48 (la fixation de l'ordre du jour sera désormais partagée entre le Gouvernement et le Parlement, en dehors des lois de finances et de financement de la sécurité sociale), 42 (lors du débat en séance publique, ce n'est plus le projet de loi tel que le Premier ministre l'a déposé qui sera discuté, mais le projet tel qu'amendé par la commission.) 49 al 3 (restriction de l'utilisation de l'engagement de responsabilité sur un texte à un seul texte par session , en dehors des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale). Mais, les nombreuses conditions et précautions prévues dans ces textes pourront être de nature à ne pas brider excessivement l'action du Gouvernement. C'est la pratique qui pourra déterminer si le Gouvernement a un ou beaucoup perdu du fait de cette révision.

Enfin, en dehors des attributions exercées collégalement et solidairement par les membres du Gouvernement, chacun de ses membres assume un double rôle, à la fois politique et administratif, qui peut être exercé collectivement et le plus souvent, de manière individuelle. Sur le plan administratif, chaque ministre est placé à la tête d'un ensemble de services qui constituent son département ministériel, sur lequel il exerce un pouvoir hiérarchique par voie d'arrêtés et de circulaires. À ce titre, ils disposent du pouvoir d'organiser leur administration, faisant d'eux des autorités à la charnière de l'activité gouvernementale et de la gestion administrative chargée d'appliquer cette politique. Le Gouvernement reste bien au cœur de l'activité politique et administrative de la nation.

DOCUMENT N°5 : D. BOURMAUD : « LES VES REPUBLIQUES. MONARCHIE, DYARCHIE, POLYARCHIE.

Variations autour du pouvoir sous la V^e République », Pouvoirs, n°99 (novembre 2001), pp. 7-17.

Née dans la tourmente de la guerre d'Algérie, la V^e République apparaît rétrospectivement comme bardée d'avantages. Vieille de plus de quarante ans, elle semble avoir franchi victorieusement l'épreuve du temps dans un pays à l'Histoire constitutionnelle pour le moins chaotique et sinueuse. La stabilité qui faisait tant défaut aux deux républiques précédentes relève désormais du magasin des Antiquités. Les gouvernements, sous la houlette du président, gouvernent sans craindre les humeurs cyclothymiques des parlementaires. L'alternance, attribut par excellence des régimes démocratiques, s'est banalisée. Rigide dans ses structures, la République ne manquerait pas de souplesse, comme l'attestent les diverses retouches apportées régulièrement au texte initial. Bref, la V^e République condenserait la formule magique dont la France n'a cessé d'être en quête. À preuve, l'absence de querelle sur la nature du régime qui a si longtemps dessiné la ligne de démarcation entre droite et gauche.

Cette vision idyllique de la V^e République s'apparente pourtant, on le sait, à un conte de fées. Sous l'apparente unité inscrite dans la durée, bouillonne un régime dont la diversité des configurations ne laisse pas d'étonner. À la différence des modèles américain ou anglais, constitués il est vrai en quasi-idéaux types, le modèle français se révèle particulièrement « ondoyant et divers », selon la formule de Michel de Montaigne. Il cumule en effet plusieurs propriétés qui coexistent et délimitent les variations constatées dans le fonctionnement du régime. Républicain dans son essence, il évolue autour d'un triple tropisme. À la fois monarchique, dyarchique et polyarchique, il offre à ce titre un visage d'une rare plasticité. Mais la coexistence n'interdit pas la hiérarchie dans la combinaison des propriétés. Leur emboîtement, par lequel chacune d'elles s'affirme tour à tour, scande ainsi l'histoire de la V^e République de 1958 à l'aube du XXI^e siècle.

Le pouvoir, concentré dans l'institution présidentielle, s'est progressivement divisé. Les différents épisodes de cohabitation ont relativisé la toute-puissance du chef de l'État en transformant le statut du Premier ministre. De subordonné, ce dernier est devenu concurrent. Le basculement dans l'équilibre des pouvoirs a cependant faussement réduit l'équation de la V^e République à un choix binaire entre une interprétation présidentialisante ou parlementariste du régime. Le Parlement, dans les configurations dyarchiques, a le plus souvent été cantonné à un rôle de soutien sans condition au Premier ministre, de sorte que l'alternative se situe entre une présidentialisation monarchique et une présidentialisation dyarchique. Mais cette alternative qui clôturerait en quelque sorte l'espace à l'intérieur duquel le politique serait amené à se mouvoir est trompeuse. Alors même qu'elle tend à se banaliser à la faveur des alternances répétées, le pouvoir quant à lui n'a cessé de se fragmenter et de se disperser. Derrière une présidentialisation hégémonique se développe ainsi une évolution polyarchique qui interroge la nature même du régime et de la démocratie française.

La présidentialisation monarchique : une configuration d'exception

Androgyne dans son essence, selon l'expression d'Yves Mény¹, la V^e République a rapidement infléchi son cours dans le sens d'une monopolisation des pouvoirs entre les mains du président. Les éléments et les moments en sont connus².

Dans cette mutation, le droit constitutionnel a joué un rôle essentiel. En rupture avec la IV^e République, le régime né en 1958 s'est employé à donner au président les moyens de gouverner. D'abord en le soustrayant aux variations aléatoires du Parlement, qui ne peut ni le désigner ni le renverser. En découplant le pouvoir exécutif, entre un président et un Premier ministre, le constituant s'est employé à immuniser l'institution présidentielle contre les vicissitudes d'un parlementarisme triomphant. Mais, au-delà, il s'est aussi efforcé d'établir un rapport d'inégalité entre les deux pouvoirs, présidentiel et parlementaire, en dotant le chef de l'État de l'arme de la dissolution. La réforme de 1962 entraînant l'élection du chef de l'État au suffrage universel a conforté la prééminence présidentielle dont la légitimité n'a souffert dès lors d'aucune infériorité par rapport aux élus du peuple. Pour autant si le droit a contribué de façon substantielle à forger la présidentialisation du régime, il n'explique pas son caractère monarchique. Les conditions particulières dans lesquelles les institutions de la V^e République ont pris leur essor sont indissociables de l'analyse du régime, de sorte que le fait s'est souvent substitué

¹ Yves Mény, *Le Système politique français*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1991

² Pour une analyse récente de la V^e République, voir *Cahiers français*. La V^e République, permanence et mutations, La Documentation française, n° 300, janvier-février 2001.

au droit. Le référendum de 1962 résulte d'abord d'une volonté unilatérale, celle du président, à laquelle la procédure a dû faire allégeance. La théorie du domaine réservé, érigée en absolu, repose sur une interprétation extensive du texte constitutionnel en faveur du président, due moins au juridisme sourcilleux de Jacques Chaban-Delmas, à l'origine de l'énoncé en 1959, qu'à son gaullisme généreux. La subordination du gouvernement au président ne s'impose pas d'emblée à la lecture de l'article 20 de la Constitution. La « conduite » de la politique de la Nation s'est faite sous le regard vigilant du chef de l'État, cooptant ses Premiers ministres et imposant leur démission. Loin de se cantonner à un rôle d'arbitre, en conformité avec l'article 5, le président s'est voulu au centre du régime à la fois l'inspirateur et l'acteur, postures sans lesquelles les délices du parlementarisme l'auraient à nouveau emporté. Bref, la Constitution de 1958, amendée en 1962, ne délimite pas nécessairement et mécaniquement un espace de pouvoir monarchique. Encore faut-il le vouloir et disposer des ressources politiques pour cela.

La volonté est manifeste dans la recherche permanente d'un rapport direct entre le chef et son peuple, délaissant la médiation parlementaire. L'élection au suffrage universel, le recours au référendum comme instrument de validation du contrat passé avec les citoyens, à la condition que le président mette en jeu son pouvoir comme ce sera le cas en 1969, tout milite dans le sens d'une personnalisation du pouvoir dont la nature ne se situe pas dans l'ordinaire démocratique. Le pouvoir présidentiel est à deux faces. Républicain par sa soumission régulière à l'assentiment de l'électeur, il se veut aussi monarchique par la dimension quasi surnaturelle dont il est porteur : incarnation de la France, expression directe de la Nation et de son inscription dans l'Histoire. Pour prendre corps, une telle projection doit être adossée à des conditions spécifiques : un charisme construit dans l'épreuve, la soumission des partis politiques à l'ordre présidentiel, la subordination des autres pouvoirs. La V^e République n'a connu cette phase d'exception que pendant quelques années, brièvement donc, mais suffisamment pour que soit durablement forgé le mythe d'un régime univoque, robuste et républicain. En fait sans la personnalité hors du commun du général de Gaulle, sans la soumission des droites à l'emprise gaulliste dont le « parti godillots » sera la triviale traduction, sans les divisions des gauches et ses désaccords sur la nature du régime, dont le « ticket » Defferre-Mendès à l'élection présidentielle de 1969 sera l'expression, sans la remarquable croissance économique et sans la ressource du système international bipolaire dont de Gaulle a su si bien jouer pour conférer à la France un rang conforme à son idée de grandeur, sans encore l'asservissement organisé ou consenti de l'information, le modèle monarchique aurait éprouvé quelque difficulté à prendre son envol³.

Autant de conditions que l'Histoire ne réunit que rarement. Configuration d'exception donc, la présidentialisation monarchique n'a logiquement cessé de s'éroder depuis le départ de De Gaulle. Georges Pompidou puis Valéry Giscard d'Estaing comme François Mitterrand et Jacques Chirac en connaîtront des formes édulcorées dans la mesure où les logiques dyarchiques et polyarchiques altéreront sans discontinuer le modèle gaulliste d'origine.

La présidentialisation dyarchique : la mort du monarque

La dyarchie ne se limite pas à la cohabitation, même si celle-ci en constitue la forme achevée. La logique dyarchique est inhérente aux institutions de la V^e République. Les textes sont ambivalents et favorisent l'émergence d'une compétition entre les deux composantes de l'exécutif. Les Premiers ministres sont juridiquement et politiquement enclins à s'affirmer contre le président. Dans cette quête de l'affirmation par le Premier ministre, le Parlement aurait pu espérer redorer son blason. Au contraire, instrumentalisé par la logique présidentialiste du Premier ministre, il s'est trouvé conforté dans son statut d'institution subordonnée. Si cette présidentialisation de la vie politique s'est ainsi imposée de façon hégémonique dans le face-à-face présidentialisme-parlementarisme, elle le doit aussi à la révision à la baisse du statut présidentiel auquel ont consenti les différents successeurs du général de Gaulle⁴. En ce sens le monarque présidentiel est bien mort.

³ Sur tous ces éléments, cf. Jean-Marie Donegani, Marc Sadoun, La V^e République, naissance et mort, Folio-Histoire, 1998

⁴ François Mitterrand, de 1981 à 1986, a presque réuni les conditions d'un présidentialisme monarchique grâce en particulier à la large majorité parlementaire dont il disposait, amplifiée par une majorité absolue pour le seul parti socialiste à l'Assemblée nationale. Néanmoins cette phase ne saurait être considérée comme totalement gaullienne dans la mesure où les autres éléments constitutifs de la suprématie du Général n'étaient pas tous présents, à commencer par la mise en jeu de la responsabilité.

Les Premiers ministres ont régulièrement connu la tentation de l'émancipation, au risque d'apparaître comme des concurrents directs du président. Que le général de Gaulle ait su éloigner le spectre d'un pouvoir divisé au sommet ne fait que souligner rétrospectivement l'irréductible spécificité de sa présidence. Georges Pompidou avait certes fait le premier pas dans le franchissement du Rubicon en 1968, décidant de quitter Matignon, avant de se raviser. Le Général s'était alors chargé de lui rappeler que la fonction de Premier ministre dépendait de la seule volonté présidentielle et que Maurice Couve de Murville venait d'être choisi. La prééminence présidentielle sera d'ailleurs reprise à son compte par le même Georges Pompidou en 1971 au détriment de Jacques Chaban-Delmas. Ce dernier ne fait alors que se conformer à l'article 20 de la Constitution. Incarnant un projet politique qui le singularise, la Nouvelle Société, il se veut le véritable maître de l'action gouvernementale. Idéologiquement et effectivement, il déplace l'exercice du pouvoir en direction de Matignon en opposition à la suprématie élyséenne. Son départ à l'initiative du président Pompidou reconduit la configuration gaulliste avec la nomination d'un nouveau Premier ministre, Pierre Messmer, d'abord serviteur du chef de l'État. La rupture de 1976 entre le Premier ministre, Jacques Chirac, et le président Giscard d'Estaing est plus lourde de signification. Elle est provoquée de façon ostentatoire par le Premier ministre lui-même et officialise la division des droites en plaçant le président en position minoritaire au sein de son propre camp. Ces différents épisodes soulignent combien la présidentialisation détermine les comportements des acteurs. Tant Jacques Chaban-Delmas que Jacques Chirac se comportent en fait comme des présidents potentiels, directement concurrents de celui en place. Leur candidature, en 1974 pour le premier et en 1981 pour le second, à l'élection présidentielle confirme la logique de leur démarche initiale, entamée lors de leur passage à Matignon.

L'ère des cohabitations qui s'ouvre en 1986 révèle au grand jour la logique dyarchique des institutions⁵. Mais simultanément elle amplifie le processus de présidentialisation qui imprègne l'ensemble du régime. Les deux têtes de l'exécutif sont dans une relation de concurrence directe, dans la mesure où l'élément déterminant de l'action en phase de cohabitation est l'élection présidentielle suivante. Tous les Premiers ministres de cohabitation ont conçu leur stratégie dans la perspective d'une échéance à laquelle ils ont été candidats (Jacques Chirac en 1988, Édouard Balladur en 1995) ou seront très probablement candidats (Lionel Jospin en 2002). Les trois cohabitations connues à ce jour ne sont certes pas identiques. La première est la plus conflictuelle dans la mesure où les deux protagonistes (François Mitterrand et Jacques Chirac) se préparent à l'élection présidentielle. La seconde est plus pacifique, le président Mitterrand, malade, achevant dans la difficulté son second septennat. La troisième est la plus déséquilibrée. Jamais le président de la République n'a été aussi faible, suite à la dissolution ratée de 1997 et, partant, à la durée des cinq ans de la législature à laquelle il est condamné. Mais la proximité de l'élection présidentielle de 2002 exacerbe la rivalité entre les deux protagonistes et atténue la faiblesse initiale du président.

Cette présidentialisation se fait au détriment du Parlement. Le fait que le Premier ministre devienne l'homme fort dans le rapport dyarchique ne signifie pas que le Parlement, largement inféodé dans le scénario monarchique, connaisse un nouveau printemps. Le Premier ministre est conduit à utiliser dans sa relation au Parlement les mêmes armes que le président. Le parti majoritaire est soumis aux contraintes de l'affrontement présidentiel et ne peut dans la plupart des cas s'en affranchir. Les alliés du parti majoritaire sont conduits de la même manière à s'aligner. Lorsque la tentation d'affirmer son autonomie surgit au sein de l'Assemblée nationale, le Premier ministre dispose, par-delà la négociation, des armes contraignantes de la procédure parlementaire : urgence, vote bloqué, recours à l'article 49-3, ou encore ordonnances comme l'avait fait Jacques Chirac au cours de la première cohabitation. En d'autres termes, la cohabitation conduit à une présidentialisation de la fonction de Premier ministre non seulement dans le statut mais aussi dans les méthodes utilisées.

La logique dyarchique confirme donc la subordination du Parlement. Mais elle s'accompagne simultanément d'une désacralisation de l'institution présidentielle. Tour à tour, les présidents de la V^e

⁵La dyarchie est qualifiée d'inversée par Philippe Ardant et Olivier Duhamel (Pouvoirs, La Cohabitation, n° 91, 1999) ou encore d'asymétrique par Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, La V^e République, t. 1, Le Régime politique, Champs-Flammarion, 2000 p. 349 sq.

République ont participé à une érosion consentie de leur autorité en opposition à la jurisprudence voulue par de Gaulle. Les consultations électorales ou référendaires ont perdu leur caractère plébiscitaire dès lors que les présidents ont dissocié leur sort du résultat des urnes. En 1972, Georges Pompidou n'avait pas véritablement lié sa fonction au résultat du référendum sur l'entrée de la Grande-Bretagne dans la Communauté européenne. Valéry Giscard d'Estaing, avant même les élections législatives de 1978 qui laissaient présager une défaite de la droite, avait fait savoir que, sans pouvoir s'opposer à l'application du Programme commun de la gauche, il ne démissionnerait pas pour autant. François Mitterrand refusera lui aussi de se démettre, mais aussi de se soumettre. Fidèle à sa formule, « je ne resterai pas inerte », il refusera entre autres de signer les ordonnances qui lui étaient proposées. L'abaissement de la fonction présidentielle sera confirmé par Jacques Chirac en 1997, avec d'autant plus de netteté que la cohabitation, plus longue que les précédentes, réduisait les compétences présidentielles à des dimensions largement symboliques. La réforme du quinquennat adoptée en 2001 amplifie le mouvement en ramenant la durée du mandat présidentiel dans le « régime commun », à égalité théorique avec le mandat du Premier ministre. L'inversion du calendrier électoral conforte le mouvement de présidentialisation, mais non le prestige du président. Le statut résolument à part que de Gaulle avait voulu pour le chef de l'État a vécu et partant le monarque.

La confusion polyarchique : l'épuisement républicain

La disparition de la figure du monarque avec l'émergence d'une présidence modeste ne s'explique pas seulement par la montée en puissance d'un pouvoir concurrent, celui de Matignon. La logique dyarchique, banalisée par les différentes cohabitations, ne constitue pas le terminus de la V^e République. Derrière l'affrontement au sommet, se déroule une mutation accélérée qui modifie la distribution du pouvoir et partant le fonctionnement des allégeances. La Constitution de 1958 contenait en son sein les configurations monarchiques et dyarchiques. Les retouches apportées au texte initial ont pour partie modifié le jeu des contraintes. Mais, pour l'essentiel, c'est de l'extérieur de la Constitution que proviennent les modifications dans l'organisation des pouvoirs. Le caractère dispersé des changements, leur manque de cohérence lié à l'absence de projet consciemment défini et débattu, la diversité des acteurs impliqués dans le processus sont autant d'éléments qui contribuent à dessiner un paysage institutionnel et politique où la confusion devient de plus en plus le trait dominant. La présidentialisation peut opérer comme un prisme déformant, procurant l'illusion d'une unité renforcée du pouvoir. En réalité, ce dernier s'est fragmenté en de multiples sites désarticulés au risque d'une implosion du caractère républicain du régime.

La figure du juge fait désormais partie intégrante du paysage politique. Aucune de ses composantes n'a échappé à l'évolution. Le Conseil constitutionnel, depuis sa fameuse décision de 1971 relative au droit d'association, s'est érigé en contre-pouvoir dont l'action n'a cessé de croître parallèlement à l'érosion de la présidentialisation monarchique, d'autant plus que les règles de saisine ont été singulièrement desserrées. Le juge administratif de son côté s'est aussi affirmé, plus discrètement peut-être mais non moins efficacement, comme le démontre en particulier l'arrêt « Nicolo » du Conseil d'État de 1989, subordonnant la loi nationale au droit européen, quand bien même ladite loi serait postérieure à la législation communautaire. Le juge judiciaire enfin a, souvent de façon bruyante grâce à la résonance médiatique, quitté les rives où le constituant s'était efforcé de le contenir. À l'autorité voulue par les textes, s'est progressivement substitué un pouvoir de droit, mais aussi de fait. La judiciarisation de la vie politique constitue la face la plus spectaculaire du retournement de situation en défaveur du pouvoir politique légitime car élu. L'affaire du sang contaminé illustre de façon emblématique l'irruption du juge sur la scène politique. Certes, dans ce grand basculement, le pouvoir politique n'est pas indemne de toute critique. Le découplage qui s'est opéré entre l'autorité et la responsabilité tient d'abord aux présidents eux-mêmes⁶. La responsabilité politique étant de facto devenue inopérante, dès lors que le

⁶ Marcel Morabito, *Le Chef de l'État en France*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1995, p. 139 sq

chef de l'État refusait de lier son sort à un vote populaire défavorable (référendum ou élection législative), la responsabilité pénale a joué comme un mécanisme de substitution. Mais, on le sait, le constat ne saurait s'arrêter là. Sans la révolution de la presse écrite et audiovisuelle, le pouvoir du juge n'aurait pas connu l'excroissance qui a été la sienne. L'emprise des sondages, des médias et du juge a puissamment contribué à modifier le contexte dans lequel le régime politique avait été élaboré et les conditions pratiques de sa mise en œuvre.

La fragmentation ne s'est pas arrêtée aux frontières du pouvoir central et national. Les différentes réformes relatives à l'organisation locale ont façonné un autre modèle de relations entre le centre et la périphérie, alors que la construction européenne continuait d'élargir son domaine d'intervention. Selon la formule consacrée, l'État s'est défait par en haut et par en bas. Comment le régime politique aurait-il pu sortir indemne d'un tel bouleversement ? L'éclatement des compétences entre des niveaux de décision multiples, le développement corrélatif du phénomène bureaucratique ont amplifié l'opacité des mécanismes du pouvoir. On rétorquera que toutes ces évolutions se sont accompagnées d'un recours parallèle au suffrage universel. Précisément, les sollicitations répétées de l'électeur ont participé et participent de la confusion polyarchique.

La distinction des compétences entre les différents niveaux d'administration locale élus au suffrage universel n'est accessible qu'aux spécialistes. Les modalités de la construction européenne encore plus. Le Conseil, la Commission, le Parlement, la Cour de justice... n'ont de signification que pour les initiés. Les élections au Parlement européen entretiennent largement l'opacité en raison des règles du jeu politique qui conduit les acteurs impliqués à privilégier l'affrontement sur des enjeux nationaux. Le régime politique français ne s'est jamais autant appuyé sur le suffrage universel que depuis la première élection du Parlement européen en 1979. Les lois de décentralisation ont amplifié le mouvement tandis que le recours au référendum, inutilisé depuis 1972, tend à devenir une procédure normale avec les consultations relatives à la Nouvelle-Calédonie en 1988, Maastricht en 1992 et le quinquennat en 2000. La V^e République, à ses origines, permettait une identification assez claire des pouvoirs et des enjeux. Elle conférait aussi une certaine solennité au geste électoral qui liait dans un même mouvement d'adhésion l'électeur et l'élu. Ce dernier s'incarnait à travers les grandes figures de la construction républicaine : le député, le maire et le président. La trilogie républicaine est aujourd'hui diluée dans un conglomérat d'institutions, de compétences et d'élus dont l'enchevêtrement révèle un degré de confusion polyarchique à ce jour méconnu dans l'Histoire constitutionnelle et politique de la France. Que le lien se distende entre la classe politique et le corps électoral apparaît somme toute assez logique. L'érosion de la participation électorale, dont la France n'a pas le monopole, n'a cessé de s'accroître depuis une vingtaine d'années, avec une accélération sensible lors des récentes consultations électorales.

Le sentiment d'incompétence s'amplifie, écartant par dissuasion les citoyens, à commencer par les plus démunis culturellement et socialement, des mécanismes de participation. Progressivement, se reconstitue un suffrage censitaire à rebours des idéaux républicains. Ainsi s'ouvrent les portes à la tyrannie des minorités qui se nourrit elle-même de l'apathie citoyenne⁷. Sans doute un tel constat ne saurait-il être imputé au seul phénomène polyarchique. La dédramatisation du clivage droite-gauche avec l'hégémonie de fait des conceptions libérales n'est pas sans incidence sur le fonctionnement de la démocratie. Les grands marqueurs idéologiques ont, le constat est aujourd'hui banal, perdu de leur substance. Mais la polyarchie, loin de contribuer à l'émergence de nouveaux clivages structurant le

⁷ Si l'on excepte les référendums concentrés au début du régime (un en 1961, deux en 1962) et les deux consultations de 1969 et 1972, le référendum est resté inutilisé durant seize années. Voir notamment à ce sujet Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *op. cit.*, p. 175 sq.

Le suffrage universel, comme instance de formation et de légitimation des décisions, s'efface de plus en plus derrière les capacités de pression des groupes organisés et la puissance techno-bureaucratique.

débat public et nourrissant la démocratie, contribue à l'atomisation des enjeux et au délitement d'une République sans le peuple.

Une nouvelle fois, la France semble ainsi renvoyée à la question de son régime politique. Sans doute, serait-il caricatural de dénier à la V^e République tout mérite. Les institutions de 1958 ont favorisé une incontestable stabilité par l'intégration dans le jeu politique de l'ensemble des acteurs. L'élection présidentielle a rempli à cet égard une fonction essentielle en ralliant à elle tous les partis politiques, y compris ceux qui a priori étaient les moins enclins à cette mutation. L'alternance, longtemps redoutée, s'est réalisée sans drame. Les mœurs politiques ont beaucoup perdu de leur aspect passionnel. À l'aune de son Histoire, une telle mutation s'apparente à une révolution. Mais la contrepartie de cette démocratie consensuelle ou apaisée ne saurait être sous-estimée. La menace qui plane sur le régime est d'une autre nature que celle qui avait précipité la chute des deux républiques précédentes, emportées par la guerre avec l'Allemagne en 1940, puis en Algérie en 1958. La V^e République se désagrège de l'intérieur, lentement mais inexorablement, incohérente et opaque dans l'organisation des pouvoirs, démobilisatrice pour ses citoyens. Il peut dès lors être tentant de revenir aux débats institutionnels et constitutionnels balisés. Face à l'emprise présidentielle, le retour à une conception parlementaire du régime n'est pas dépourvu de charme. La recherche d'un nouvel équilibre des pouvoirs à travers le quinquennat et la revalorisation du Parlement est respectable. Les propositions visant à dépasser les apories des combinaisons dyarchiques ne sont pas dénuées de fondement. Il serait cependant illusoire de considérer que cela suffise à régénérer une République essoufflée par le rouleau compresseur du bricolage polyarchique. Dès lors que l'on considère que les institutions ne sont pas quantité négligeable dans la vie d'un peuple, il convient d'en prendre l'exacte mesure. Des institutions bien conçues ne sont certes pas suffisantes pour prémunir les démocraties de l'apathie. Mais au moins sont-elles nécessaires. Étant donné l'extrême fragmentation de pouvoirs, une rationalisation-simplification radicale s'impose pour tenter de recréer les conditions d'une responsabilité politique tombée en désuétude, sans laquelle cependant il n'existe pas de démocratie ni de citoyenneté. La question de la sauvegarde de la V^e République n'a sans doute plus guère de sens aujourd'hui, tant le régime et le corps social de ce début de XXI^e siècle sont différents de ce qui était il y a quarante ans. Mais la survie de la République tout court est, elle, peut-être à ce prix.

2) La direction de la majorité parlementaire (art. 39 et s.)

Gouverner, c'est légiférer : la discipline ou la rationalisation de l'activité parlementaire, en 1958, confère à l'exécutif, une autorité réelle dans la procédure d'élaboration de la loi grâce au confort de la discipline majoritaire. On en traitera tout à loisir (chapitre IV) en notant que seule l'intervention du Conseil constitutionnel est de nature à en desserrer l'étreinte (24 décembre 1979, *Loi de finances pour 1980*, C.C.F. p. 228 ; 23 janvier 1987, *Amendement Séguin*, chr. n° 42, p. 169).

2° Les pouvoirs exceptionnels

En certaines circonstances, le Gouvernement bénéficie d'une extension de compétences.

a) L'intérim de la présidence de la République (art. 7, al. 4 C)

En cas d'empêchement prolongé du chef de l'État, le Gouvernement est habilité à saisir le Conseil constitutionnel. Dans le même ordre d'idées, la qualité d'intérimaire au second degré lui est attribuée, depuis la réforme de 1962, lorsque, par malchance, le président du Sénat est empêché à son tour.

b) La proposition de référendum (art. 11 C)

Il appartient au Gouvernement de proposer au chef de l'État la tenue d'un référendum, pendant la durée des sessions du Parlement (*supra*).

c) La proposition de consultation (art. 72-4 et 73 C)

Selon la même condition précitée, le Gouvernement soumet au président de la République un projet de consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer, en cas de changement ou évolution de son statut.

d) L'habilitation législative (art. 38 C)

Selon l'article 38 C, le Gouvernement peut demander au Parlement, au titre d'une délégation de compétence (191), en vue de l'exécution de son programme, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un *délai limité*, des mesures qui sont du domaine de la loi (192).

Les ordonnances sont délibérées en conseil des ministres et signées par le chef de l'État, après avis du Conseil d'État, agissant à la manière d'un *conseiller*, et le cas échéant, celui du Conseil économique, social et environnemental (art. 69 C). Elles sont *publiées* (les lois sont *promulguées*). Elles deviennent *radicales* (c'est à dire qu'elles tombent, privées d'effets) si le *projet de la loi de ratification* n'est pas *déposé* devant le Parlement, avant la date fixée par la loi d'habilitation (art. 38, al. 2). Ce procédé avantageux de la *légitimation déléguée* permet au Gouvernement, en cas d'encombrement du calendrier parlementaire, qui *ferait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables*, de son programme (C.C., 16 décembre 1999, *Codification*, chr. n° 93 p. 243), ou en cas d'urgence, d'agir, avec célérité et sérénité, en déjouant les embûches de l'opposition, et les surenchères de sa majorité. Norme juridique d'origine monarchique (*la loi des rois*) (Cl. Lovis), l'ordonnance est

191 En principe, la délégation emprunte la forme d'une loi *spécifique*. Mais, selon une tendance récente, elle peut aussi se présenter, de manière furtive, dans loi ordinaire (V. loi du 13 juillet 2005 relative à la politique de l'énergie, chr. n° 116, p. 202).

192 On rappelle pour mémoire que l'habilitation peut être conférée directement par la constitution, dans le cadre des ordonnances *budgetaires* (art. 47 C) ou *sociales* (art. 47-1), afin de pallier la carence parlementaire ou en matière d'actualisation du droit des collectivités d'outre-mer (art. 74-1), sans oublier celles *ayant force de loi* (ancien art. 92), au moment de l'installation des pouvoirs publics, en 1958.

devenue républicaine par détermination du général de Gaulle, à Brazzaville, le 27 octobre 1940 (*supra*). En 1958, cette dénomination se substitue à celle de *décret-loi* utilisée sous les Républiques précédentes. Il s'agit d'un régime *dérogatoire* par rapport au principe posé à l'article 34 C, selon lequel *la loi est votée par le Parlement*, et de manière générale à celui de *l'inérodabilité des délégations de compétences en droit public* (*supra*). Il résulte de ce qui précède, que la procédure de l'article 38 doit s'interpréter restrictivement : le législateur ne saurait *déléguer sa compétence dans un cas non prévu par la constitution* (C.C., 17 janvier 2002, *Corse*, chr. n° 102 p. 160). Aussi, sa description repose sur l'étude chronologique de la loi d'habilitation et du projet de loi de ratification, qui enserrment et conditionnent les ordonnances.

1) La loi d'habilitation

À la seule demande du Gouvernement (C.C., 20 janvier 2005, *Juridiction de proximité*, chr. n° 114 p. 193), le Parlement peut se dessaisir *momentanément* de sa compétence. Cette *loi du départ* est conditionnée.

À rebours de la loi de *pleins pouvoirs* de jadis (*la défense du franc, la réalisation d'économies*), le Gouvernement ne peut solliciter un blanc seing, mais seulement une *habilitation ponctuelle*, en indiquant *avec précision* au Parlement *la finalité des mesures* qu'il se propose de prendre, ainsi que leur domaine d'intervention (C.C., 12 janvier 1977, *Territoire français des Afars et des Issas*, C.C.F. p. 201). À cet égard, à l'occasion des autorisations sollicitées par le Gouvernement Chirac, en 1986, le Conseil constitutionnel s'est livré à un contrôle strict (aux frontières de l'opportunité), en examinant le degré d'exactitude apportée au soutien de sa demande, en matière économique et électorale (25-26 juin 1986, *Privatisation*, chr. n° 40 p. 173 ; 1^{er}-2 juillet 1986, *Circonscriptions électorales de l'A.N.*, *idem.*) (193).

En revanche, le Gouvernement *n'est pas tenu de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra* (C.C., 16 décembre 1999, *Codification*, chr. n° 93, p. 243). L'habilitation est liée à l'exécution du programme du Gouvernement. Ce dernier, doit-il avoir été approuvé, au préalable, par l'Assemblée au sens de l'article 49, al. 1^{er} C ? Le juge a répondu par la négative, en 1977. Concernant le domaine de l'habilitation, il est limité à la *seule loi ordinaire* (art. 34) (C.C., 5 janvier 1982, *Loi d'orientation*, Rec. p. 15), y compris les mesures fiscales qui relèvent du domaine mixte avec la loi de finances (30 décembre 1995, *Réforme de la protection sociale*, chr. n° 71, p. 250).

La loi d'autorisation, avec le *délai d'action* ouvert au Gouvernement, relève, au surplus, de la procédure de droit commun, concernant son adoption par le Parlement ou sa contestation éventuelle devant le juge constitutionnel. En dehors du refus de signature du chef de l'État (194), le Gouvernement dispose, dès cet instant, d'une liberté d'allure. Il peut, à l'égard du président de l'assemblée intéressée, s'appuyer, au moyen d'une exception d'irrecevabilité (art. 41 C), pendant la durée de la délégation qui lui a été accordée, à une initiative parlementaire qui la méconnaîtrait (195). En vue d'assurer la continuité administrative, selon un principe hérité de la III^e République, la délégation de pouvoir est consentie pour sa durée quel que soit le Gouvernement en place, sauf disposition expresse contraire

193 V. *Dictionnaire De Gaulle*, 2006 ; Ch. DEBRASCH, Les ordonnances de l'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958, J.C.P. 1962.I, n° 1701 ; P. EBRARD, L'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958 et la V^e République, R.D.P. 1969, p. 259 ; J. TOUSSAINT, La notion d'ordonnance, *Études de droit public*, 1964, p. 219 ; C. BOYER-MEESTER, Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution de 1958, 1996 ; J. FOURRÉ, Le recours aux ordonnances, L.P.A., 10 novembre 1986.

194 La loi du 4 février 1960 relative au maintien de l'ordre en Algérie disposait, au prix d'une redondance, que les ordonnances seraient signées par le général de Gaulle, V. P. MONTAÏNE DE LA ROQUE, L'article 38 de la constitution du 4 octobre 1958 et la loi de pouvoirs spéciaux du 4 février 1960, *Mélanges Maury*, t. II, 1960, p. 199 ; J. GICQUEL, Sur une source constitutionnelle du droit administratif : l'ordonnance, *Mélanges Jacques Morand-Deviller*, 2007, p. 341.

195 Le Gouvernement peut accepter le dépôt d'une proposition de loi entrant dans le champ d'application de sa délégation (C.C., 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, chr. n° 42, p. 179). Le C.C. est appelé à se prononcer en cas de désaccord.

(loi du 4 février 1960). Le Conseil d'État (5 mai 2006, *Schmitt*, A.J.D.A. 2006, p. 959) a consacré ce principe.

2) Le projet de loi de ratification

Cette loi du retour impose seulement au Gouvernement, l'obligation du dépôt du projet à la date fixée, mais nullement qu'il l'inscrive à l'ordre du jour des assemblées (art. 48 C). Les ordonnances ne peuvent être ratifiées que de façon expresse (art. 38 al. 2 C., rédaction de la L.C. du 23 juillet 2008).

Cette procédure résulte d'une loi spécifique votée par le Parlement qui, à cette occasion, recouvre la plénitude de sa compétence. Par l'adoption d'amendements, ce dernier est fondé à modifier le contenu des ordonnances, le cas échéant (196).

3) La condition juridique des ordonnances

La nature des ordonnances varie dans le temps, à la manière du caméléon. En mettant en avant le critère organique qui préside à sa naissance, l'ordonnance s'analyse initialement, entre la loi d'habilitation et la date du dépôt du projet de ratification, comme un acte réglementaire, susceptible d'être déferé au juge administratif, selon une jurisprudence constante (C.E., 30 mai 1930, *Syndicat professionnel des épiciers en détail*, *Rec.* p. 583 ; 24 novembre 1961, *Syndicat de police de France et d'outre-mer*, D. 1962, p. 624 note M. Fromont). En revanche, la ratification confère à l'ordonnance valeur législative et la soustrait, au contrôle du Conseil d'État (9 mars 1951, *Guitole*, D. 1951, p. 474, note J.-L. Quermonne), sauf dans le cas où la loi de ratification aurait essentiellement pour but de faire obstacle au droit de toute personne à offrir, conformément à l'article 6 C.E.D.H. (C.E., 8 décembre 2000, *Hoffer*, concl. Chr. Maugüé, R.F.D.A. 2001, p. 454).

La compétence du juge administratif est temporaire ; tandis que celle du Conseil constitutionnel vient à la faveur de la loi portant ratification, explicite ou implicite (28 mai 1983, *Prestations de vieillesse*, *chr.* n° 29, p. 184 ; 23 janvier 1987, *Conseil de la concurrence*, *chr.* n° 42, p. 179).

Il y a lieu de préciser qu'en l'absence de dépôt en temps utile, du projet de loi de ratification, les ordonnances sont frappées de caducité. Elles tombent et sont donc dénuées de valeur pour l'avenir (art. 38 al. 2) (197). En cas de rejet du projet de ratification par le Parlement, les ordonnances cessent d'exister et la législation antérieure s'applique à nouveau (C.C., 1^{er}-2 juillet 1986, *Circumscriptions électorales de l'Assemblée nationale*, *Rec.* p. 78) (198). La modification d'une ordonnance, à l'expiration du délai d'autorisation ne peut résulter que de la loi, dans les matières législatives (art. 38 in fine C) et d'un décret de déclassement après intervention du Conseil constitutionnel (art. 37 al. 2 C), dans les matières réglementaires (199). Il importe enfin de relever le particularisme des ordonnances ultra-marines découlant de l'article 74-1 C. (rédaction de la L.C. du 28 mars 2003) (200).

(196) La ratification tacite, résultant de la manifestation de volonté implicite, mais clairement exprimée du Parlement (C.C., 29 février 1972, A.J.D.A. 1972 II, p. 638, note B. Youlemonde) lorsqu'il modifie ultérieurement l'ordonnance par une loi, est désormais abandonnée.

(197) En raisonnant par voie d'analogie, en l'absence de toute ratification, les ordonnances budgétaires (art. 47 C) et sociales (art. 47-1) (1^{er} chapitre IV) demeurent des actes réglementaires et peuvent être déferés au Conseil d'État. V. P. GAUCHER, Les ordonnances en matière budgétaire, *Annales de la Faculté de droit de Clermont*, 1965, p. 7 ; J.-C. BOSCHOTI, P. MELIN-SOUCRAMANIEN, Chr. MAUGÜÉ, Le contrôle juridictionnel des ordonnances, R.F.D.A. 1997, p. 450.

(198) Un raisonnement identique a été suivi en ce qui concerne les ordonnances référendaires prises par le chef de l'État en vue de l'application des accords d'Évian (C.E., 19 octobre 1962, *Canal*, G.A., p. 599).

(199) V. B. MATHIEU, Les rôles respectifs du Parlement, du président de la République et du Conseil constitutionnel dans l'édition des ordonnances, R.F.D.A. 1987, p. 700.

(200) Dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement dispose désormais d'une habilitation permanente l'autorisant à y introduire les dispositions législatives en vigueur en métropole. Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres, après avis de l'assemblée délibérante, intéressée et du Conseil d'État. Elles doivent faire l'objet d'une ratification expresse du Parlement dans un délai de 18 mois après leur publication. À défaut, elles deviennent caduques (art. 74-1 C).

L'habilitation législative connaît depuis peu une mutation. Exceptionnelle, à l'origine (l'arrêté de 16 bis selon J. Duhamel), elle n'a cessé de se banaliser, tant du point de vue de son champ d'application (la simplification du droit) (loi du 2 juillet 2003) (201) que des délais d'habilitation (un an, désormais) (202). Des vagues d'ordonnances déferlèrent : depuis 2002, leur nombre a été supérieur à celui des lois (hors ratification des traités) (203). Le Gouvernement ne s'accommode plus du temps parlementaire : la gestion législative étant de trois mois, en moyenne. De telle sorte que l'ordonnance est devenue le principal mode de législation (Conseil d'État, rapport public, 2006). La relation dialectique entre elle et la loi débouche sur une vision inattendue : lorsque l'exception évince le principe, la révolution des sources est accomplie (Ph. Malaurie).

e) Le transfert du siège des pouvoirs publics

En accord avec les présidents des assemblées parlementaires, lorsque les circonstances exigent le transfert dans une autre ville que Paris, le Gouvernement prend toutes les mesures nécessaires pour permettre au Parlement de siéger à proximité du lieu où se trouvent le président de la République et le Gouvernement (art. 1^{er} de l'ord. du 17 novembre 1958).

f) Les pouvoirs de crise

La gestion d'une crise, lorsque le cours ordinaire des choses est momentanément altéré, incombe au Gouvernement (204), à l'exception de la dictature constitutionnelle confiée au chef de l'État (art. 16 C).

Les pouvoirs de crise confèrent, au Gouvernement, des prérogatives exceptionnelles de puissance publique qui, en temps normal, ressortissent à la compétence de la représentation nationale. Ce surcroît d'autorité est destiné à faciliter les activités publiques (maintien de l'ordre et fonctionnement des services publics), au détriment passager des droits et libertés des personnes. Il y a des cas où il faut mettre, pour un moment, un voile sur les libertés comme l'on cache les statues des dieux, prétendait Montesquieu (205).

Retraîché derrière un système constitué en écaillés, le Gouvernement est puissamment armé afin de s'opposer à des crises intérieures et extérieures, en temps de paix comme de guerre. Il peut ainsi rivaliser, sans peine, avec le chef de l'État, réduit au fût de papier de l'article 16 C, en mobilisant les ressources de la jurisprudence administrative, de la loi et de la constitution. Mais le recours à la négociation et l'utilisation de moyens paisibles (référendum algérien ou calédonien ou dissolution de l'Assemblée, en 1968) présentent l'avantage de ne pas céder au catastrophisme (206).

(201) Le Gouvernement a été autorisé, dans des matières les plus diversifiées : vote par procuration (ord. du 8 décembre 2003) ; passation des marchés publics des collectivités territoriales (ord. du 6 juin 2005) ; filiation (ord. du 4 juillet 2005) ; sûretés (ord. du 23 mars 2006).

(202) L'habilitation législative est intervenue, à titre principal, dans les domaines suivants : outre-mer ; transposition des directives communautaires et codification. À ce dernier égard, le Gouvernement ne peut apporter des modifications de fond aux ordonnances, sauf si il s'agit d'assurer le respect de la hiérarchie des normes ou de procéder à l'harmonisation de l'état du droit (C.E., 26 novembre 2001, *Association Liberté Information Santé*, R.F.D.A. 2002, p. 65, concl. S. Boissard).

(203) V. SENAT, Les ordonnances de l'article 38 (services des études juridiques), 2007 ; Y. GAUDIER, Sur l'abus ou sur quelques abus de la législation déléguée, *Mélanges Pierre Pactet* 2003, p. 617 et (sous direction), le désordre normatif, R.D.P. 2006, p. 43 ; M. GULLAUME, Les ordonnances : nuer ou sauver la loi ?, *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 117.

(204) L'envoi de troupes à l'étranger est désormais encadré (nouvel art. 35 C., rédaction de la L.C. du 23 juillet 2008) (*supra*).

(205) La gestion gouvernementale des crises présente à la réflexion un double avantage par rapport à la gestion présidentielle (art. 16 C) : le contrôle juridictionnel est étendu et plus encore, le contrôle parlementaire maintenu.

(206) Georges Pompidou a décliné une leçon de stratégie, à propos des événements de 1968 : « J'ai fait ce que fait un général qui ne peut plus tenir une position. Je me suis retiré sur une position défendable. Et j'ai donné à cette retraite un caractère volontaire... Je n'aurais plus qu'à gagner du temps... Une démocratie ne peut user de la force que si elle a l'opinion pour elle. V. P. LEROY, L'organisation constitutionnelle et les crises, 1966 ; Les pouvoirs de crise, *Pouvoirs* n° 10, 1979.

1) Les ressources jurisprudentielles

Pour s'en tenir à l'essentiel, on citera la théorie de l'urgence qui autorise un *chevauchement* ou un *dépassement* des compétences entre les diverses autorités administratives (T.C., 2 décembre 1902, *Société immobilière de Saint-Just*, concl. Romieu, G.A. p. 66) et, principalement, celle des *circonstances exceptionnelles*, élaborée par le Conseil d'État, à partir de la première guerre mondiale (28 juin 1918, *Heyriès*, *ibid.*, p. 196) qui permet, sous le contrôle du juge, à l'autorité administrative d'*excéder* ses propres compétences, en empiétant, en tant que nécessaire, sur le domaine du législateur. En définitive, avec la première théorie, on assiste à un changement de *degré* dans les prérogatives de l'administration ; avec la seconde, à un changement de *nature* (207).

2) Les ressources législatives

Traditionnellement, depuis une loi du 3 juillet 1877, et d'une manière permanente, le Gouvernement peut procéder aux *réquisitions pour les besoins généraux de la nation* (art. 1., 2211-1 du code de la défense, rédaction de l'ord. du 20 décembre 2004). La *réquisition des lois de la Marine*, en septembre 1914, est demeurée célèbre. Le ministre de la défense, ou à défaut les autres ministres, selon l'ordre du décret de nomination, exerce les pouvoirs de défense en cas de *vacance simultanée* des autorités supérieures de l'État (art. L. 1111-14) (v. *section D*). La loi du 10 janvier 1936, contemporaine du phénomène des lignes, habilite le conseil des ministres à procéder à la dissolution d'associations portant atteinte à l'ordre public ou à l'intégrité du territoire (mouvements autonomistes ou indépendantistes) ou qui *provoquent à des manifestations armées dans la rue*. Enfin, depuis l'époque de la guerre d'Algérie, le conseil des ministres peut déclarer l'*état d'urgence* sur tout ou partie du territoire (loi du 3 avril 1955, rédaction de l'ord. du 15 avril 1960) (208), *en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public ou d'événement présentant... le caractère d'une calamité publique*. Toutefois, son maintien au-delà de douze jours ne peut résulter que de la loi (art. 2) (209).

3) Les ressources constitutionnelles

Selon l'article 36 C, l'*état de siège est décrété en conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement*. Institué par les lois du 9 août 1849 et du 3 avril 1878, ce régime est déclaré *en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée* (art. L. 2121-1 du code de la défense). Ce régime s'est appliqué en 1914. Il a pour effets principaux d'accroître les pouvoirs de police et de donner compétence aux tribunaux militaires sur les populations civiles, pour tout ce qui a trait au maintien de l'ordre. À cet égard, l'état d'urgence diffère, en retenant la compétence des juridictions civiles, dans le même temps où il autorise les internements administratifs, à l'égard de personnes, dont la pensée et les convictions constituent en soi un danger. Bref, il s'agit de sanctionner le délit d'opinion.

¶ (207) On peut se livrer à une brève comparaison entre la théorie des circonstances exceptionnelles et l'article 16 C. En dehors d'analogies, les différences l'emportent : l'article 16 vise tout d'abord des hypothèses plus rares et plus graves que la théorie jurisprudentielle. Il n'est pas besoin d'une constatation officielle au dernier cas ; c'est l'administration qui se détermine seule. *Toutes* les autorités administratives (nationales et locales), voire de simples particuliers, sont habilités à prendre les mesures nécessaires, à la différence de l'article 16 qui confère un pouvoir exclusif au président. Le contrôle du juge administratif demeure, alors que dans le cadre de l'article 16, il est réduit à sa plus simple expression. Enfin, les mesures prises au titre de ces circonstances sont limitées dans le temps, tandis que les décisions de l'article 16 peuvent y survivre. V. A. MATHIOT, *La théorie des circonstances exceptionnelles*, Mélanges Achille Mestre, 1956, p. 413 ; P.-L. FRUET, *L'urgence*, 1987 ; F. SAINT-BONNET, *L'état d'exception*, 2001.

¶ (208) L'état d'urgence a été déclaré en Nouvelle-Calédonie en 1984 et 1985 (*chr.* n° 33 et 34, p. 160 et 181). En métropole, ce régime s'est appliqué, en réaction aux émeutes urbaines (décret du 8 novembre 2005) du 9 novembre 2005 au 4 janvier 2006, à la suite de la loi de prorogation du 18 novembre 2005. La France a informé le secrétaire général du Conseil de l'Europe des mesures prises qui dérogeaient à ses obligations conventionnelles (art. 15 C.E.D.H.) (*chr.* n° 117, p. 177).

¶ (209) Toutefois, la loi devient caduque, en cas de démission du Gouvernement ou de dissolution de l'Assemblée (art. 4). V. R. DRAGO, *L'état d'urgence et les libertés publiques*, R.D.P., 1955, p. 670.

B. LES ATTRIBUTIONS PERSONNELLES DU PREMIER MINISTRE

C'est la fonction la plus difficile de la République (É. Balladur), sans cesser cependant d'être enviable. Le premier ministre est en effet une *contradiction vivante*. La constitution ne lui consacre aucun titre particulier ; pas plus qu'elle ne lui confère une légitimité personnelle en l'enfermant dans un têtè-à-tête obligé et semé de dangers avec les représentants de la nation (président et Parlement). Qui plus est, elle ne lui reconnaît pas expressément la qualité de chef du Gouvernement (210). Pour autant, ce second par nature n'est pas appelé à assumer un rôle secondaire. Tout au contraire, le privilège de l'*interface* (ou si l'on préfère, le rôle de charnière entre les pouvoirs publics) lui permet de maîtriser la gestion quotidienne de l'État sans ignorer la possibilité offerte aux citoyens de réévaluer, voire métamorphoser, sa condition en période de cohabitation. *L'agencement complexe et mouvant des pouvoirs au sein de l'exécutif* (J. Massot), autorise à penser que le premier ministre est un *protégé* politique, ballotté entre la frustration et la jubilation du pouvoir.

Longtemps considéré dans la logique présidentialiste, comme l'obligé du président, le *parent pauvre de nos institutions* (F. Mitterrand), son fondé de pouvoir, selon la formule prémonitrice de Léon Blum, il est transfiguré lors du passage au régime parlementaire. D'un rôle d'exécutif, il est promu à celui de décideur. Le collaborateur cède le pas au compétiteur. Certes, Georges Pompidou, au moment des événements de mai-juin 1968, a donné toute la mesure de la fonction jusqu'à occuper la présidence. Mais, ce n'est que l'exception qui confirme la règle, car la constitution est *née* pour l'intéressé (M. Rocard).

I. La pratique présidentialiste du régime réduit le premier ministre à une mission de sacrifice (M. Jobert) aggravée par le quinquennat présidentiel. *Il ne respire que le service du président et la grandeur de l'État*, pour parodier le prince de Condé. *La loyauté, c'est mon honneur ; c'est pour cela que je suis inoyable* (J.-P. Raffarin). *Totalement compliqué* avec le président, François Fillon œuvre en harmonie (211). Il s'ensuit une *hiérarchisation* des tâches entre un président gouvernant et un premier ministre exécutant. Premier des ministres, chargé de la mise en œuvre des choix présidentiels, l'*homme-lige* de Maitignon cultive l'ambiguïté ou l'impossibilité. Que lui demande-t-on ? Tenir la gagueure d'être, tout à la fois, un grand commis de l'État doublé d'un homme d'État, sans que le point d'équilibre ne soit dépassé, au risque de menacer le président de la République. Il doit, dans cette conception, se tenir en avant, pour le protéger (d'où la comparaison avec le *paratonnerre* ou le *fusible*), mais sans être devant, de crainte de l'éclipser. Ainsi que l'observe finement Pierre Avril, *s'il existe il inquite, s'il n'existe pas il manque*. En somme, *l'être ou le néant*, pour imiter Sartre, ou la condition ontologique du premier ministre. Seuls, Alain Juppé et Jean-Pierre Raffarin ont bénéficié de la sollicitude du chef de l'État au point de le précéder dans l'impopularité, en 1997 et 2005 (*monisme sublimé* ?).

Cet exercice périlleux entre tous explique que la crise surgisse régulièrement, au sein du couple exécutif, vers la seconde année et que le premier ministre soit chargé des péchés de Moïse (212).

¶ (210) Le général de Gaulle lui déniait cette qualité : *Le chef du Gouvernement, c'est moi. Le premier ministre est le premier des ministres... il coordonne leur action, mais il le fait sous la responsabilité du président de la République, qui dirige l'exécutif sans partager*. V. Ph. ABDANT, *Le premier ministre en France*, 1991 ; A. PAUSSET, *Recherches sur l'action du premier ministre sous la V^e République*, thèse Bordeaux-IV, 2000 ; Le premier ministre, *Pouvoirs* n° 83, 1997.

¶ (211) *Fidèle, loyal, sans être courtisan*, tel se dépeint l'intéressé (*chr.* n° 126, p. 208). Cependant, il devait recuser la qualité de *collaborateur*, décernée par le chef de l'État, en mettant en avant sa fonction institutionnelle de *responsable fidèle*, n° 124, p. 191 ou de *chef d'orchestre du Gouvernement*. Mais l'existence du *septuor* mine son autorité politique.

¶ (212) La considération n'est pas exclue pour autant. Le chef de l'État élève le premier ministre à la dignité de grand croix de l'Ordre national du Mérite, six mois après son entrée en fonction (décret du 24 décembre 1974). Autre rite républicain, la plantation d'un arbre dans le jardin de Maitignon.

Ce que Jacques Chaban-Delmas résumait, en substance : *Tout ce qui va mal est la faute de Maitignon ; tout ce qui va bien est à porter au crédit de l'Élysée*. Pour tout dire, la fonction est utile. Le premier ministre peut soulager le président de la République, observe Nicolas Sarkozy.

Il L'avènement de la cohabitation, pendant une législature (1997-2002), renverse cette tendance, en marginalisant le chef de l'État. Le premier ministre, en union avec la majorité parlementaire, se pare alors de l'autorité attachée à celle d'un *leader* national, menant une politique structurelle qu'il a arrêtée, et dont il assume la responsabilité. À ce jour, son sort était incertain, brusquement il devient enviable. Le subordonné d'hier devient le concurrent du chef de l'État, au point de le déifier à l'élection présidentielle. Ce sont les institutions de la V^e République, qui lui donnent le défilé des affaires publiques. *Ma fonction, c'est de gouverner*. C'est le mandat qui m'a été confié, affirme Lionel Jospin (8 octobre 1998). Par suite, l'effectivité de son autorité est comparable à celle de ses homologues étrangers. Ce pouvoir est assumé, en intégralité par le premier ministre par décret (C.C., 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, chr. n° 53, p. 176). Au fond des choses, l'hôtel de Maitignon, comparé à une tour de contrôle (L. Jospin), représente la meilleure école du pouvoir, car elle se situe à son épice (supra).

1° Le premier ministre : un entrepreneur politique

Le premier ministre dirige l'action du Gouvernement (art. 21 C), de manière pérenne ; Maitignon ou l'hôtel de l'insomnie (D. de Villepin). Il incarne la solidarité entre ses membres et, par suite, la dynamique politique, que ce soit comme interprète de la volonté présidentielle, ou de la sienne, selon le cas de figure institutionnel. Quelle est la qualité essentielle d'un premier ministre, demandait-on à Pierre Mauroy ? *La santé*, aurait-il répondu, car il est la cheville ouvrière du régime soit, à tout bien considérer, un métier de chien ou la galère. Bref, *le miracle de Maitignon, c'est de rester vivant* (D. de Villepin).

a) L'animateur du Gouvernement

Le pilote de l'Airbus gouvernemental (J.-P. Raffarin) est délégué de la gestion d'un département ministériel (supra). Il propose au président, la nomination des autres membres du Gouvernement et la cessation de leurs fonctions (art. 8, al. 2 C). Il est le seul à pouvoir engager l'existence du Gouvernement (art. 49 C). En sa qualité de coordonnateur, il gère l'interministérielle (supra) : il impulse, arbitre, pour l'essentiel, et contrôle l'exécution de ses décisions par les ministres qui l'assistent au point de les marginaliser, sinon de les ténasser. On a parlé des ministres virtuels d'Alain Juppé (213). De manière significative, c'est sous son autorité que le ministre du budget prépare les projets de loi de finances (art. 38 L.O.I.F.). Il fixe le montant des dotations ministérielles (*lettres de cadrage, puis lettres-pliages*) (circulaire Raffarin du 21 janvier 2005), ce qui lui confère une autorité sans pareille accordée à sa responsabilité. Il n'y a pas des faibles au Gouvernement, mais un fusible et c'est le premier ministre (E. Balladur). Il assure l'articulation entre les pouvoirs.

b) Le chef de l'administration et de la force armée

Le premier ministre a les moyens de son action (ou de son ambition) : un plan politique, il s'appuie sur son cabinet ; au plan opérationnel, il dispose de services, soit une grande administration et un département ministériel très particulier (Ph. Ardant) et de l'administration de l'État (S.G.G. et S.G.A.E. en particulier) (art. 20 C). En outre, responsable de la défense nationale, il en exerce la direction et la coordination générale et militaire, en concertation avec le chef de l'État. Il gère les fonds

213 Un Gouvernement n'est pas un club de réflexion où chacun peut jouer sa petite musique. Il y a une partition, il y a un chef d'orchestre. Il y a un pilote dans l'avion du Gouvernement affirmait Alain Juppé, le 27 août 1995, au lendemain de la démission d'Alain Madelin, ministre de l'économie et des finances. L'action gouvernementale n'est pas une affaire sentimentale. Autrement dit, si le ministre a l'éclair du verre, il en a la fragilité. (J. Rigaud). Grandeur et servitude, en somme.

spéciaux relatifs aux opérations de la D.G.S.E. (art. L. 1131-1 du Code de la défense) (ord. du 20 décembre 2004).

c) Le chef de la majorité parlementaire

En bonne logique, le premier ministre dirige la majorité, au nom du président ou du sien, selon les périodes politiques de la V^e République. Il peut exercer une influence sur le chef de l'État concernant le recours à la dissolution de l'Assemblée nationale, à l'exemple de Georges Pompidou en 1968 ou d'Alain Juppé, en 1997. Il mènera le combat au moment de la consultation électorale et en assumera la responsabilité. L'exception qui confirme la règle s'est présentée, à partir de 2005, avec Dominique de Villepin, dès l'instant où Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, présidait le parti majoritaire de l'U.M.P. Il a appartenu à celui-ci de gérer la crise du C.P.E. (*contrat première embauche*) l'année suivante (chr. n° 118, p. 193). Du reste, le premier ministre sera totalement absent lors de la campagne présidentielle de 2007.

d) Le collaborateur du président

Outre le *contratsing* des actes du président de la République (art. 19 C), le premier ministre est appelé à veiller de conserve. C'est ainsi qu'il est chargé de sa suppléance, d'émettre des avis et de formuler des propositions.

1) La suppléance du chef de l'État (art. 21 C)

En cas d'empêchement momentané, il peut suppléer, le cas échéant, le chef de l'État dans la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense nationale (art. 21, al. 3), ainsi que celle du conseil des ministres (art. 21 *in fine*). Au cas particulier, la réunion se tient à Maitignon, en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé (214).

2) Les avis (art. 12 et 16 C)

Officiellement, le président de la République est tenu de recueillir l'avis (un avis simple) du premier ministre dans le cadre de la procédure de dissolution de l'Assemblée (art. 12) et de la mise en œuvre des pouvoirs extraordinaires (art. 16).

3) Les propositions (art. 8, 29 et 89 C)

Concomitamment à celles relatives à la nomination et à la démission des ministres (art. 8 C), le premier ministre propose au chef de l'État, la tenue d'une session extraordinaire du Parlement (art. 29) et la révision de la constitution (art. 89, al. 1^{er}).

2° Le premier ministre : un entrepreneur juridique

Dans le domaine normatif, le premier ministre assume un rôle décisif au sein du pouvoir exécutif. Il dispose de l'initiative de la loi (art. 39 C) ; il exerce le pouvoir réglementaire (art. 21 et 37 C), ainsi que celui de nomination (art. 21 C). Ses actes sont normalement contresignés par les ministres chargés de leur exécution (art. 22 C), c'est-à-dire ceux qui auront la charge de prendre les mesures juridiques d'application.

214 À ce jour, 6 conseils des ministres se sont tenus : sous le général de Gaulle, par Georges Pompidou, le 22 avril 1964 (à la suite à l'hospitalisation du président) et le 30 septembre 1964 (lors d'un déplacement en Amérique latine). Pierre Messner a présidé exceptionnellement un conseil des ministres à l'Élysée, le 14 février 1973, en raison de l'état de santé du président Pompidou. Pierre Bérégovoy et Édouard Balladur (en période de cohabitation) ont suppléé François Mitterrand, les 16 septembre 1992 et 20 juillet 1994, après une intervention chirurgicale. Dominique de Villepin a réuni le conseil, le 7 septembre 2005, lors de l'hospitalisation de Jacques Chirac. En mai 1968, le général de Gaulle avait remis délégation à Georges Pompidou, au moment où il se rendait en Roumanie, en tant que de besoin. V. Ph. GONPRIN, La suppléance du président de la République, D. 1969, p. 167.

En un mot, il est celui sans lequel les décisions ne peuvent être ni élaborées, ni appliquées. (F. de Baecque). Il préside (en théorie) le Conseil d'État (art. L. 121-1 C.J.A.). Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres (art. 21, al. 2 C).

a) Le titulaire du pouvoir d'initiative de la loi (art. 39 C)

En dehors de la loi constitutionnelle, pour laquelle le chef de l'État dispose de l'initiative, liée à la proposition du premier ministre (art. 89, al. 1^{er} C), ce dernier partage l'initiative des lois avec les parlementaires, sous forme d'un projet de loi ou ultérieurement d'une lettre rectificative (C.C., 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, chr. n° 57, p. 183) (art. 39, al. 1^{er}). Par suite, il interviendra dans le déroulement de la procédure, en convoquant une commission mixte paritaire (C.M.P.), en cas de divergence entre les assemblées (art. 45, al. 2) ou en engageant, après délibération du conseil des ministres, la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée (art. 49). En un mot, il est l'interlocuteur incontournable du Parlement (v. chapitre IV).

b) Le titulaire du pouvoir réglementaire (art. 21 et 37 C)

Il résulte de la combinaison des articles 21 et 37 C, que le premier ministre dispose, de la compétence de droit commun, en l'espèce : 90 % de la matière (215). Le chef de l'État exerce, par suite, une compétence d'attribution (art. 13), sous la réserve du pouvoir d'évocation des décrets en conseil des ministres (C.E., 10 septembre 1992, *Meyer, D.*, 1993, p. 293, note O. Gobin) ou du recours aux décisions (art. 16). En outre, un règlement peut comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental (art. 37-1 C).

1) L'étendue du pouvoir réglementaire

À titre de pierre d'attente, il convient d'indiquer que le premier ministre intervient de manière traditionnelle, au titre de l'exécution des lois (art. 21 C) par des décrets dérivés, qui en déterminent les modalités d'application (v. chapitre IV). Certains d'entre eux sont passés à la postérité (décret du 28 juin 1992 relatif au permis à points qui entraîna la paralysie de la France). Cependant, le législateur peut déléguer ce pouvoir à une autre autorité de l'État, à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures limitées, tant par leur champ d'application que par leur contenu (C.C., 17 janvier 1989, *C.S.A., chr.* n° 50 p. 199). Il reste que le pouvoir réglementaire exercé par une collectivité territoriale (art. 72 C) ne saurait mettre en cause celui dont le premier ministre est investi (C.C., 17 janvier 2002, *Corse, idem* n° 102 p. 163). En revanche, les règlements autonomes (c'est-à-dire sans lois) (art. 37 C) ont pratiquement disparu. À ce propos, le Conseil constitutionnel (30 juillet 1982, *Blowage des prix et des revenus*, C.C.F. p. 276) a soulevé la distinction entre les articles 34 et 37 C, en restituant à la loi son domaine classique et réduisant à néant cette dernière catégorie avant qu'un revirement de jurisprudence ne s'opère (21 avril 2005, *Avenir de l'école*, chr. art. 114, p. 197) (v. chapitre IV).

2) La protection du pouvoir réglementaire

Le premier ministre est un des protecteurs de la constitution. Il veille au respect de la répartition des compétences par la saisine du juge constitutionnel. C'est ainsi qu'il lui appartient, en exclusivité, de déférer obligatoirement les lois organiques (art. 61 al. 1^{er} C). Quant aux lois ordinaires, en dehors

215 (215) Il existe trois catégories de décrets : les décrets simples ; les décrets en conseil des ministres et les décrets en Conseil d'État. Les décrets simples sont, en règle générale, des décrets du premier ministre. C'est le mode ordinaire d'exercice du pouvoir réglementaire. Les décrets en conseil des ministres (art. 13 C), comportent dans les vices, la mention le conseil des ministres entendu. Ils sont signés par le président de la République et contre-signés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables (supra). Les décrets en Conseil d'État sont prévus par un texte (art. 37 C, par exemple) ou une loi (v. Premier ministre, S.G.C. et Conseil d'État, D.F., 2005, p. 33 ; J. MASSOT, Les catégories de décrets réglementaires : critère matériel et critère formel, *Mélanges Pierre Avril*, 2001, p. 363).

de l'inscription à l'ordre du jour (nouvel art. 39 C), la saisine est facultative et peut se produire à divers moments : en cours d'élaboration, en cas de désaccord, avec le président de l'assemblée considérée (art. 41), en vue de sauvegarder, notamment, une habilitation législative ; à la veille de sa promulgation (art. 61, al. 2) ; il dispose seul et à tout moment, du pouvoir de déférer, en tout ou partie, une loi après sa promulgation, selon la procédure du déclassement (art. 37, al. 2). Il peut aussi saisir le Conseil au titre du déclassement *ultra maris* (art. 74 C) (216).

La collaboration du Gouvernement et de la majorité parlementaire a changé, du tout au tout, la perspective conflictuelle dans laquelle les constituants de 1958 s'étaient placés : dans la pratique, l'article 41 a été délaissé et l'article 61 abandonné à l'opposition. Reste donc l'article 37, alinéa 2. Tout bien considéré, la seule différence avec les régimes américains, consiste en ce que, sur ce fondement, le premier ministre a désormais la possibilité de réclamer son dû et de surmonter une inadéquation ou une défaillance passagère (*infra*).

c) Le titulaire du pouvoir de nomination (art. 21 C)

Réserve faite des emplois supérieurs (art. 13), le premier ministre nomme aux autres emplois civils et militaires de l'État (*infra*).

Le premier ministre occupe le second rang dans l'ordre protocolaire (décret du 13 septembre 1989) et dans la commune opinion. Ceci n'est pas le fait d'une inconscience. Politiquement et juridiquement, il tient exactement cette place. Dès lors, selon une pente naturelle, à l'égal de Georges Pompidou et de Jacques Chirac, en 1969 et 1995, il aspire logiquement à devenir le premier en France. *Duo ou duel*, harmonie ou conflit, c'est en ces termes que l'on peut, en définitive, réduire le bicéphalisme exécutif (217).

SECTION III LES CONSEILS DE L'EXÉCUTIF

Dans l'exercice de leurs fonctions, les titulaires du pouvoir exécutif sont assistés, en dehors des services administratifs, par diverses autorités : le Conseil d'État (art. 39 C) ; le Conseil supérieur de la magistrature (art. 64) et le Conseil économique, social et environnemental (nouvel art. 69 C) (218).

216 (216) Le premier ministre est également habilité à déférer un traité, avant sa ratification au Conseil constitutionnel (art. 54 C : 19 juin 1970, *Ressources communautaires*, Rec. p. 15) (v. chapitre I). Il peut déléguer son pouvoir de saisine (C.C., 12 juillet 1967, *Statut de la magistrature*, Rec. p. 21).

217 (217) Lors du débat télévisé entre les têtes de l'exécutif en 1988 : en M. Mitterrand de Jacques Chirac, répliquant un M. le premier ministre de François Mitterrand. Un premier ministre en exercice, accusé par la gestion de l'État, a échoué, à ce jour, dans son dessein présidentiel (J. Chirac en 1988 ; E. Balladur en 1995 et L. Jospin, en 2002). V. Ch. DEBARASCHI, Président de la République et premier ministre dans le système politique de la V^e République, *R.D.P.* 1982, p. 1175 ; P. SERVENT, *Odéon à Maitillon ou le complexe du premier ministre*, 1989.

218 (218) On mentionnera aussi, pour mémoire, la Cour des comptes qui assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 47 C) et des lois de financement de la sécurité sociale (art. 47-1). V. Chr. DESCHERMAECCKER, *La Cour des comptes*, D.F. 1992 ; Ph. SÉGUIN, *La Cour, vigne des finances publiques*, R.F.F.P. n° 100, 2007, p. 223 ; B. CEUTAT, *Les évolutions récentes de la Cour*, *ibid.*, p. 229 (v. chapitre IV).

