

B . Les pouvoirs propres du chef de l'État : l'arbitre national

402. Pouvoirs sans contreseing, ils expriment des actes que le président est seul à signer, dont il est le seul maître, à défaut d'en avoir toujours l'initiative exclusive. Ces pouvoirs procèdent de la mission d'arbitrage qui lui est impartie par l'art. 5 C. et que préfigure le discours de Bayeux : « [Au chef de l'État] 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 ».

Or, le mot arbitre est, dans la tradition constitutionnelle française, ambivalent. Il désigne tout d'abord un juge impartial, au sens judiciaire, juridictionnel, du terme. C'est le sens utilisé, soit dans le domaine sportif, soit dans le domaine judiciaire : l'on parlera ainsi de tribunal arbitral ou de commission arbitrale. Mais ce n'est pas le sens utilisé dans la Constitution. Dans un deuxième sens, en effet, l'arbitre, c'est celui qui est maître de la situation, c'est un chef politique, un « capitaine d'équipe ». La pratique présidentielle aura conforté cette interprétation : « Depuis 1958, nous avons connu le plus souvent des chefs de l'État décideurs, placés en tout cas au plus haut de la fonction gouvernementale et *leaders* d'une majorité parlementaire. Nous avons aussi connu à plusieurs reprises au temps de la cohabitation des présidents jouant le double rôle de chef de l'État et de chef de l'opposition et préparant une candidature qui les réinvestirait d'une pleine autorité » (G. Vedel, « Le quinquennat contre les risques de cohabitation », art. cit., p. 33). C'est bien ce deuxième sens qui est utilisé par la Constitution pour désigner les pouvoirs d'un chef politique et non pas d'un juge.

403. À ce titre, le président est le *gardien* de la Constitution et dispose de deux pouvoirs : il nomme trois membres, dont le président (art. 56 C.), du Conseil constitutionnel (qui comprend 9 membres et dont la nomination est soumise à la procédure de l'art. 13 C., *supra* § 400 C) et il a la faculté de soumettre au Conseil constitutionnel toute loi (art. 61 C.) ou tout traité (art. 54 C.) qu'il estimerait contraires à la Constitution.

404. Dans ses *rapports avec les autres pouvoirs publics*, le président dispose de trois pouvoirs, dont le 1^{er} et le 3^e sont considérables.

a) Tout d'abord, le *pouvoir de nommer le Premier ministre* (art. 8, al. 1^{er} C.), l'absence de contreseing ne s'expliquant pas uniquement par une raison logique, mais signifiant surtout qu'il le choisit librement : c'est un pouvoir juridique qui confère une liberté politique de choix, sauf à ne pas ignorer le principe de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale, principe parlementaire qui s'impose

au président en période de cohabitation : c'est en ce sens qu'il revient au chef de l'État, selon le discours de Bayeux, « d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ».

En revanche, la Constitution ne dit pas que le président de la République peut révoquer le Premier ministre ; le texte dit seulement que le président met fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation, par celui-ci, de la démission du gouvernement. Cela signifie qu'en droit, le président ne peut pas révoquer le Premier ministre, il ne peut qu'accepter sa démission, même si « le maintien au pouvoir d'un gouvernement privé de la confiance du président de la République serait néanmoins difficile et de nature à affaiblir le pouvoir exécutif dans son ensemble » (L. Paoli, « Le gouvernement », art. cit., p. 232). Car toute autre est la signification politique de cette disposition, selon laquelle le chef de l'État peut demander au Premier ministre de lui remettre à tout moment sa démission : ainsi, Michel Debré (avril 1962), Georges Pompidou (juillet 1968), Jacques Chaban-Delmas (juillet 1972), Pierre Mauroy (juillet 1984), Michel Rocard (mai 1991) et Édith Cresson (avril 1992) ont-ils été relevés de leurs fonctions à la demande du président de la République. Il reste que si le Premier ministre refusait de démissionner, le président ne pourrait pas le révoquer. Bien que cette demande présidentielle de démission ne soit pas conforme à l'esprit de la Constitution, les premiers ministres ont toujours obtempéré.

Avec plus ou moins de bonne grâce, comme le révèle la lecture, parfois savoureuse, des lettres échangées pour la circonstance entre les deux protagonistes du pouvoir gouvernemental : le souci du respect de la lettre de la Constitution (c'est bien le Premier ministre qui présente la démission du gouvernement) s'accommode souvent malaisément de l'aigreur d'un chef du gouvernement en réalité contraint à la démission.

Par ailleurs, le président de la République et le Premier ministre peuvent révoquer les ministres (art. 8, al. 2 C.).

b) Le second pouvoir est le *pouvoir d'adresser des messages aux assemblées* (art. 18 C.), par le truchement d'un porte-parole puisque, depuis 1873, il ne peut pénétrer dans leur enceinte (*supra* § 156), pour leur annoncer une situation ou une décision importante, par exemple lorsque le président va dissoudre l'Assemblée nationale ou utiliser les pouvoirs de l'art. 16 C.

Sous les III^e-IV^e Républiques, le président ne pouvait pas tenir de conférence de presse et, de fait, le message aux assemblées était un acte important et solennel. Sous la V^e n'en subsiste plus guère que la solennité, de surcroît marque de considération vis-à-vis du Parlement, dans la mesure où le président sait désormais jouer de tous

les outils de la communication politique. Mais ce pouvoir n'est pas pour autant tombé en désuétude : le chef de l'État l'utilise, soit après une élection nationale, présidentielle ou législative (1981, 1986, 2002), soit à l'occasion d'événements graves (guerre d'Algérie, en 1961 et 1962 ; guerre du Golfe, en 1991).

Depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ajoutant deux alinéa à l'art. 18, le chef de l'État se voit désormais reconnaître le droit de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès, cette intervention étant suivie d'un débat exclusif de tout vote, hors la présence du président.

Certes, cette procédure du Congrès, avec la lourdeur et la solennité qui l'accompagnent, n'inciteront guère à abuser de cette prérogative présidentielle, utilisée pour la première fois le 22 juin 2009. Mais ce recours au Congrès du Parlement par le président François Hollande, le 16 novembre 2015, dans le contexte dramatique des attentats terroristes de Paris (attentats du 13 novembre 2015), a aussi conféré à cette réunion une dimension à la fois solennelle et grave.

c) Le troisième pouvoir consiste en la *dissolution de l'Assemblée nationale* (art. 12 C.). Si le président de la République doit prendre certains avis avant de dissoudre (celui du Premier ministre et des présidents des deux assemblées parlementaires) le contenu de ces avis ne s'impose pas à lui, quoique la demande d'avis soit obligatoire. Le pouvoir de dissolution est assez large et ne comporte qu'une seule limite : il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit sa première utilisation ; autrement dit, le président ne peut dissoudre plus d'une fois par an. Les élections ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution. Le président de la République recouvre ainsi un pouvoir qu'un usage malencontreux, le 19 juin 1877, avait paralysé, sous la III^e République, avant de l'en priver politiquement au profit du président du Conseil sous la IV^e .

Cinq dissolutions ont eu lieu depuis 1958, qui ne procèdent pas de la même logique politique et institutionnelle : la première, le 9 octobre 1962, à la suite du renversement du gouvernement Pompidou par une motion de censure sur le problème de l'élection du président de la République au suffrage universel direct, et qui correspond apparemment à la théorie du régime parlementaire classique. La deuxième eut lieu le 30 mai 1968, à la suite des événements de mai : ce n'est pas une dissolution de type parlementaire (une motion de censure déposée par l'opposition avait d'ailleurs échoué), c'est un appel au peuple par le biais des électeurs contre l'agitation universitaire et syndicale. L'annonce des élections a transformé le combat social en un combat électoral et celles-ci furent très favorables à la majorité gouvernementale. Les troisième et quatrième dissolutions, respectivement les 22 mai 1981 et 14 mai 1988, visent à rapporter la majorité parlementaire au président de la

République. Celles-ci tendent à démontrer que « la majorité parlementaire demeure l'épine dorsale du régime et que, d'autre part, cette majorité se définit par référence au président de la République » (P. Avril, « La nature de la V^e République », art. cit., p. 6). La cinquième dissolution, le 21 avril 1997, participe d'un autre cas de figure, celui d'une dissolution à l'anglaise (du moins jusqu'en 2011), ou à l'espagnole, son titulaire anticipant la fin de la législature en choisissant le moment jugé par lui le plus favorable pour reconduire, voire élargir, la majorité parlementaire en sa faveur. Ce cas de figure était, du reste, envisagé dès 1958 : « Ce sera le cas de dissoudre, à la façon britannique, lorsqu'une majorité solide aura tendance à s'effriter et qu'il y aura lieu de consulter à nouveau le peuple sur l'orientation à donner à la politique générale » (R. Janot, « Commentaires sur la Constitution », art. cit., p. 164-165). En tout état de cause illustre-t-il le caractère discrétionnaire du pouvoir de dissolution, dans la mesure où il repose sur la seule appréciation politique du chef de l'État, à l'exclusion de toute autre considération ou donnée objective (renversement du gouvernement, crise politique, élection présidentielle).

C . Les pouvoirs d'action du chef de l'État

405. Ceux-ci participent également de la mission d'arbitrage dévolue au président de la République par l'art. 5 C. et, partant, de ses pouvoirs propres, même si, en raison de leur exercice, ils ne sont pas discrétionnaires. Il convient pourtant de leur faire une place à part dans la typologie des pouvoirs propres du chef de l'État, dans la mesure où ils font de ce dernier, directement élu au suffrage universel, la quintessence de la nation dans son unité et sa continuité. Telle était, du moins, l'intention des constituants. Il revient dès lors au président de la République la faculté de prendre directement la nation à témoin (référendum de l'art. 11 C.) mais aussi les mesures nécessaires lorsque celle-ci se trouve menacée dans son être même (pouvoirs de crise de l'art. 16 C.).

406. — *Le pouvoir de susciter un référendum (art. 11 C.)*

Le référendum législatif est une innovation en droit constitutionnel français. Il s'agit également d'un pouvoir propre dont l'initiative n'appartient pas au président, mais relève d'une proposition du gouvernement pendant la session parlementaire, « c'est-à-dire en un temps où l'Assemblée nationale peut voter une motion de censure » (J. Portemer, « Le référendum », art. cit., p. 226), ou du Parlement lui-même, cette dernière possibilité ne s'étant jamais réalisée. L'initiative gouvernementale est superfétatoire lorsque la majorité parlementaire soutient le chef de l'État. Dans le cas contraire, elle est virtuellement paralysante, privant le président de la réalité de ce pouvoir d'action.

L'organisation d'un référendum d'initiative gouvernementale provoque un débat au Parlement sur une déclaration faite devant lui par le gouvernement, cette sollicitude n'ayant d'autre objet que de compenser l'élargissement du domaine du référendum (loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 révisant l'art. 11). L'art. 60 C. confie au Conseil constitutionnel le soin de veiller à la régularité des opérations de référendum et d'en proclamer les résultats (sur ce contrôle et son évolution, *infra* chap. 3).

À partir de là, le président peut soumettre au vote populaire un projet de loi portant :

— soit sur l'organisation des pouvoirs publics :

Cette périphrase quelque peu sibylline ne devrait pourtant pas induire en erreur quant à la nature du référendum de l'art. 11 : « Les pouvoirs publics, ce sont tous les organes de l'État que régit la Constitution. Le projet de référendum de l'art. 11 peut donc les viser dès lors qu'il ne touche à aucune des dispositions constitutionnelles qui concernent ces pouvoirs ; sinon il faudrait user de la procédure, bien différente, de révision et, éventuellement, du référendum constitutionnel de l'art. 89 » (J. Portemer, « Le référendum », art. cit., p. 227) ;

— soit sur la ratification d'un traité qui aurait des incidences sur les institutions sans être contraire à la Constitution. Ce domaine initial, lui-même en pratique sensiblement accru, du référendum a été élargi aux « réformes relatives à la politique économique et sociale de la nation et aux services publics qui y concourent » (loi constitutionnelle du 4 août 1995, préc.) puis aux réformes relatives à la politique « environnementale » (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, préc.), ce qui est susceptible de concerner une part non négligeable du domaine législatif de l'art. 34 C.

La Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit à l'art. 11 (al. 3 à 6, LO n° 2013-1114 du 6 décembre 2013), le référendum législatif d'initiative parlementaire et, indirectement, populaire, mais en le soumettant à des conditions dissuasives (*supra* § 206).

En pratique, le référendum de l'art. 11 a été utilisé dans trois directions. En vue de l'accomplissement d'un processus de décolonisation, tout d'abord : le 8 janvier 1961, afin d'autoriser le gouvernement à mettre en œuvre la politique d'autodétermination en Algérie, lequel fut sans aucune difficulté favorable ; le 8 avril 1962, les accords d'Évian consacrant l'indépendance de l'Algérie furent soumis à référendum en France métropolitaine, ce dernier connaissant à ce jour le résultat le plus favorable de tous les référendums de l'article 11 (90,8 % des suffrages exprimés) ; le 6 novembre 1988, en vue de l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie : s'il fut très largement

favorable (80 % des suffrages exprimés), ce référendum fut aussi marqué par un très fort pourcentage d'abstentions (63,12 %).

Il est à remarquer que ce dernier référendum résultait d'une initiative politique du Premier ministre de l'époque, Michel Rocard, que le chef de l'État s'est borné à accompagner.

407. L'art. 11 a ensuite été utilisé à deux reprises pour modifier la Constitution, contrairement à son texte même :

À cet égard, le référendum qui a suscité les plus grandes difficultés politiques et juridiques est celui du 28 octobre 1962, portant sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct et révisant les art. 6 et 7 C. Or, il existe dans la Constitution une procédure de révision, qui prévoit aussi le référendum, mais sous une autre forme (art. 89, *infra* § 482 *sq.*). Un grand débat constitutionnel a alors agité la France, en vue de savoir si l'on pouvait utiliser l'art. 11 en sus de l'art. 89 pour réviser la Constitution ou exclusivement l'art. 89. La majorité des juristes était hostile à l'utilisation de l'art. 11, notamment le Conseil d'État. Mais le général de Gaulle a maintenu sa position et les électeurs lui ont donné raison à 62,2 % des suffrages exprimés.

Le 27 avril 1969, le général de Gaulle a proposé un référendum sur la régionalisation, la réforme du Sénat et celle de l'intérim du président de la République. Ce référendum aurait abouti à modifier profondément la Constitution. Il a, lui aussi, suscité un intense débat politique et fut négatif (53,17 % de non), ce qui entraîna la démission du général de Gaulle, lequel avait auparavant engagé son autorité politique sur ce référendum.

Enfin, le référendum de l'art. 11 a été utilisé à trois reprises pour ratifier un traité, conformément au texte constitutionnel : le 23 avril 1972, à propos de l'entrée de nouveaux États dans le Marché commun, le résultat étant positif, mais aussi marqué par un très fort pourcentage d'abstentions ; le 20 septembre 1992, en vue d'autoriser le président de la République à ratifier le TUE, les résultats étant particulièrement serrés : 51,04 % de oui contre 48,96 % de non. Le 29 mai 2005 une nette majorité de suffrages a refusé l'autorisation de ratifier le traité instituant une Constitution pour l'Europe (54,6 % de non).

On notera que l'art. 88-5 C., issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, réserve désormais une voie spécifique de ratification des traités relatifs à l'adhésion d'un État à l'UE : ceux-ci sont soumis au référendum par le président de la République, sauf à recourir à la procédure du troisième al. de l'art. 89 C., c'est-à-dire au Parlement réuni en Congrès, si chaque assemblée en décide ainsi par le vote d'une

motion adoptée en termes identiques à la majorité des trois cinquièmes. Il s'agit de réserver à cette dernière procédure l'adhésion consensuelle de petits États à l'UE, que ne justifie pas le recours au référendum.

Depuis l'apparition d'une majorité politique parlementaire solide et durable, après 1962, le référendum de l'art. 11 a perdu peu à peu sa fonction médiatrice privilégiée entre la nation et son représentant direct, le président de la République, l'objectif étant alors de compenser un soutien parlementaire vacillant. À cela sont venus s'ajouter des résultats très contrastés : sinon négatifs, du moins serrés, voire largement positifs mais assortis d'un tel pourcentage d'abstentions que leur signification politique même s'en trouvait altérée. « Dans ce contexte, il pourrait bien exister une sorte de dilemme [...] entre le référendum sur un sujet controversé (voué à l'échec ou à une victoire serrée) et le référendum sur un sujet consensuel (promis à l'abstention) », la remarque valant également pour le référendum constitutionnel de l'art. 89 (L. Morel, « La législation directe dans les démocraties occidentales : mise en perspective du cas français », art. cit., p. 91).

408. — *Les pouvoirs de crise (art. 16 C.)*

F. Saint-Bonnet, « Réflexions sur l'article 16 et l'état d'exception », *RDP*, 1998, p. 1699

L'art. 16 est l'un des plus célèbres de la Constitution, tout au moins dans les premières années de la V^e République, à ce titre le plus copié et le plus imité. Cet article est aussi dit des pouvoirs de crise. Il prévoit que le président de la République a le droit de prendre les pleins pouvoirs en cas de crise grave et pose, dans le cadre même de la V^e République et en écho au naufrage de la III^e, au début de l'été 1940, « le problème de la situation d'exception en droit » (C. Schmitt, *La Dictature*, Le Seuil, 2000, p. 7).

L'art. 16 définit la crise par la réunion de deux conditions : selon la première, il faut que « les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux [soient] menacées d'une manière grave et immédiate ». Cela correspond à une crise internationale se traduisant par l'invasion du territoire, comme en juin 1940, ou bien à une crise politique interne, du niveau de la guerre civile, et non pas une crise politique normale. Mais cela peut aussi viser une catastrophe naturelle, par exemple un gigantesque tremblement de terre. Selon la deuxième condition, qui est cumulative à la première, il faut que « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels [soit] interrompu » ; ce qui est une condition beaucoup plus vague, qui semble laisser

supposer qu'il faut qu'un organe constitutionnel ne fonctionne plus, soit le gouvernement, soit le Parlement.

Mais qui va apprécier si ces deux conditions sont réunies, autrement dit, qui proclame l'art. 16 ? C'est le président de la République (et lui seul), et c'est en cela que l'on a pu parler de dictature républicaine à propos de cet article. Certes, le président doit prendre auparavant des avis : ceux du Premier ministre, des présidents des deux assemblées parlementaires, du Conseil constitutionnel. Mais ces avis n'ont pas de caractère obligatoire, en ce que la consultation de ces organes constitutionnels n'engage pas le président. De plus, le président doit informer la nation par un message : cette dramatisation fut l'idée la plus critiquée de l'art. 16, car elle ouvrirait la voie à la dictature. Cependant, cette argumentation ne tient pas compte d'un fait évident, à savoir que le mécanisme même de l'art. 16 impose que le président soit le seul maître : s'il y a vraiment une crise grave, on ne peut imaginer une procédure constitutionnelle longue et tatillonne. C'est dire que l'utilisation de l'art. 16 repose sur la sagesse et l'esprit démocratique du président.

Le président prend, quant à ses pouvoirs, « les mesures exigées par ces circonstances ». Si ces mots expriment une idée vague de pleins pouvoirs ou de dictature républicaine de type romain, le démonstratif « ces » situe aussi l'action du chef de l'État dans le cadre objectif dessiné par les « circonstances » ayant justifié le recours aux pouvoirs de crise. En pratique, le président dispose de l'ensemble des pouvoirs gouvernementaux, mais surtout du pouvoir législatif. Sous réserve, dans ce dernier cas, de deux limites : d'une part, les mesures prises doivent avoir pour but de rétablir la situation normale, le libellé de l'art. 16 étant sur ce point particulièrement précis : « Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ». Le président ne pourrait donc jamais modifier la Constitution sur la base de l'art. 16 : au reste, l'art. 89 C. proscrit, autre réminiscence de 1940, toute révision « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire ». En ne prenant que des mesures imposées par « ces circonstances », le chef de l'État doit se situer dans le cadre constitutionnel. D'autre part, le président de la République perd le droit de dissoudre l'Assemblée nationale, il ne peut pas devenir un dictateur solitaire : l'Assemblée se réunit elle-même de plein droit. En revanche, le président ne dispose pas du pouvoir judiciaire. Cela n'exclut donc pas la possibilité de recourir à la procédure de destitution de l'art. 68 C. (*supra* § 394), sans préjudice, au surplus, de la propre compétence de la Cour pénale internationale.

Il n'en demeure pas moins que les contrôles auxquels est soumis le président de la République sont assez théoriques : il doit consulter le Conseil constitutionnel sur les mesures à prendre, mais il s'agit d'une consultation juridique qui ne l'engage pas

quant aux décisions de l'art. 16. Par ailleurs, l'Assemblée nationale se réunissant de plein droit, la nature de ses pouvoirs a suscité une controverse ayant abouti à considérer qu'elle ne pouvait pas voter de loi sur les mesures de l'art. 16. Parallèlement, le président ne peut pas prendre de mesures qui ne se rapportent pas aux circonstances de l'art. 16.

Il existe aussi un contrôle juridictionnel, dont les modalités ont été précisées par un arrêt *Rubin de Servens* du CE du 2 mars 1962 (*Rec.*, p. 143). Il convient ainsi de distinguer la décision de mise en œuvre de l'art. 16 et les mesures prises en application de celui-ci : la première est un « acte de gouvernement », c'est-à-dire un acte relevant de la seule appréciation politique de son auteur, échappant à tout contrôle juridictionnel. Les secondes sont soumises au contrôle de légalité du juge administratif, pour autant qu'elles relèvent de la compétence réglementaire du pouvoir gouvernemental (art. 37 C.). De fait, les mesures de l'art. 16 dont le contenu participe du domaine législatif de l'art. 34 C. échappent au contrôle juridictionnel, sauf à s'en remettre à la vigilance du Parlement réuni de plein droit. Le régime juridique des mesures de l'article 16 ne repose donc pas sur la qualité de leur auteur (critère formel), mais sur leur contenu (critère matériel).

L'art. 16 n'a été utilisé qu'une seule fois : du 21 avril au 30 septembre 1961, à la suite du putsch des quatre généraux les plus gradés de l'armée française en Algérie en vue de renverser le gouvernement. Les émeutiers s'étaient emparés de deux ministres qu'ils renaient prisonniers, mais, pour le reste, les pouvoirs publics continuaient à fonctionner normalement. Si le mécanisme de l'art. 16 a bien fonctionné, c'est surtout l'appel du général de Gaulle aux soldats du contingent qui fut efficace, et le putsch s'effondra le 24 avril 1961. C'est pourquoi les critiques n'ont pas tant porté sur le fonctionnement même de l'art. 16 que sur sa durée. La pratique fut également posée que, pendant la durée de l'art. 16, l'Assemblée nationale ne pouvait plus censurer le gouvernement. La création de nouvelles juridictions dans le cadre de l'art. 16 a également fait problème.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue précisément renforcer les garanties quant à la durée d'application de l'art. 16 ; un nouvel al. prévoit, en effet, une possible saisine du Conseil constitutionnel à l'issue d'un délai de trente jours, par les présidents des assemblées parlementaires, soixante députés ou soixante sénateurs ; une auto-saisine un mois après et, au-delà, à tout moment, en vue de vérifier si les conditions initiales se justifient encore. Cet avis ne lie pas plus le chef de l'État que ceux émis à l'occasion du déclenchement de l'art. 16. Mais sa publicité et la prise à témoin de l'opinion publique qu'elle implique pourront d'autant moins inciter le président de la République à l'ignorer.

En tout état de cause la « situation d'exception » ne peut pas être exclusivement résolue par des mesures juridiques. Encore faut-il que le chef de l'État puisse disposer d'un appui populaire et militaire, condition de l'efficacité des instruments juridiques. En fin de compte, l'art. 16 a bien une utilité, mais en ce qu'il ne peut servir qu'à mobiliser des forces. À ce titre, il peut produire un effet psychologique non négligeable.

2 / Le gouvernement

409. P. Jan, *Le Gouvernement de la V^e République*, La Documentation française, 2002. M. Caron, *L'Autonomie organisationnelle du gouvernement. Recherche sur le droit gouvernemental de la Cinquième République*, éd. Institut Universitaire Varenne, 2015.

410. Le mot est ici synonyme de cabinet ou d'équipe ministérielle et ne doit pas être confondu avec le Conseil des ministres, réunissant le Premier ministre et les ministres sous la présidence du président de la République, c'est-à-dire l'organe qui détermine et conduit la politique du pays.

Il existe aussi une réunion des ministres sous la présidence du Premier ministre, le conseil de cabinet qui, avant 1958, se réunissait très souvent et était le véritable lieu de débat politique. Éclipsée par le Conseil des ministres de la V^e République, elle connaîtra un regain de faveur en période de cohabitation, l'objectif étant alors de circonscrire le Conseil des ministres à une fonction purement juridique de décision.

Il existe enfin des réunions, sous la présidence du président de la République ou du Premier ministre, de quelques ministres spécialisés dans une question et de hauts fonctionnaires, les conseils interministériels : ce sont des réunions assez restreintes, sur-tout destinées à étudier une question particulière d'un point de vue plus technique. Sous la V^e République (comme sous la IV^e), ces réunions sont très fréquentes, plusieurs fois par semaine.

Au sein du gouvernement, la Constitution met en exergue le Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » (art. 21 C.).

1 | LE PREMIER MINISTRE

411. Le chef du gouvernement était appelé avant 1958 « président du Conseil », expression inadéquate puisque le président du Conseil ne le présidait pas. En 1958, le général de Gaulle et les rédacteurs de la Constitution ont tenu à ce que lui soit substituée l'expression « Premier ministre », moins solennelle et qui correspond à une perte de prestige de la fonction. Au reste, cette appellation est d'origine française

(elle date de Riche-lieu) et fut empruntée au XVII^e siècle par les Anglais. Elle correspond au début de la centralisation française et évoque ainsi une certaine manière de se rattacher à la tradition monarchique française. Il reste que, par sa nomination et ses pouvoirs, le Premier ministre ne peut pas ne pas être en accord avec un président lui-même soutenu par la majorité parlementaire. Voir *Pouvoirs*, n^o 83-1997, « Le Premier ministre ».

412. Le Premier ministre est, comme il a été précisé, désigné par décret du président de la République au titre de ses pouvoirs propres. Il entre immédiatement en fonction par la seule application du décret présidentiel de nomination, cela pour une durée indéterminée, à la différence du président de la République. La première tâche du Premier ministre est de choisir et désigner les ministres, par décret du président de la République contresigné par le Premier ministre. Le Premier ministre et ses ministres sont eux-mêmes présumés avoir la confiance de l'Assemblée nationale (*infra* § 421).

L'on sait que la Constitution ne prévoit pas que le président puisse révoquer son Premier ministre, mais que la pratique en va autrement lorsque le chef de l'État est assuré d'une majorité parlementaire.

La situation juridique du Premier ministre se confond avec celle des membres du gouvernement pour ce qui concerne principalement les incompatibilités (art. 23 C.) et la responsabilité pénale (titre X).

413. Les fonctions de Premier ministre, comme celles des membres du gouvernement, sont incompatibles avec tout emploi public ou privé, mais surtout avec les fonctions parlementaires : si le Premier ministre désigné est député ou sénateur, il dispose d'un délai d'un mois pour choisir. Les constituants entendaient ainsi édifier, dans l'incertitude de la distribution future des majorités politiques, un authentique pouvoir gouvernemental en lui garantissant tout à la fois son unicité et son autonomie. Cette incertitude n'est plus de mise aujourd'hui : les majorités parlementaires sont solides et durables. C'est pourquoi le nouvel al. 2 de l'art. 25 C. (loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), confère désormais un caractère temporaire, et non plus définitif, à l'incompatibilité entre la fonction ministérielle et le mandat parlementaire. Il autorise un retour du ministre au Parlement à l'issue des fonctions gouvernementales avant la fin de son mandat parlementaire. Il tend ainsi à prévenir le risque des élections partielles, en général peu favorables au gouvernement en place (voir LO n^o 2009-38 du 13 janvier 2009 *portant application de l'art. 25 C.*, art. 2 à 5 modifiant les art. LO 176, LO 319, LO 320 et LO 323 du Code électoral).

Certains Premiers ministres de la V^e République ont été sénateurs (Michel Debré, Michel Rocard) et députés (Georges Pompidou, Maurice Couve de Murville,

Raymond Barre) après avoir été Premier ministre, d'autres étant à l'inverse députés ou sénateurs (Jean-Pierre Raffarin) avant d'être Premier ministre. Mais il ne fait aucun doute qu'aux yeux du président, le Premier ministre doit s'engager personnellement aux élections, ce qui n'était pas le cas du temps du général de Gaulle. Cela explique que le Premier ministre soit devenu un personnage plus parlementaire, le chef d'une véritable majorité parlementaire, de laquelle procédera sa faiblesse ou sa force, selon la configuration politique qui unit cette majorité parlementaire au chef de l'État.

414. La responsabilité pénale des membres du gouvernement est réglée par les art. 68-1 et 68-2 C. (loi constitutionnelle n° 93-953 du 27 juillet 1993). Auparavant, ceux-ci étaient « pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis » (ancien art. 68, al. 2 C.), mais ils n'étaient justiciables que devant la Haute Cour de justice, au terme d'une procédure parlementaire de mise en accusation, la nature même de l'une et de l'autre suffisant à expliquer que la responsabilité pénale des membres du gouvernement, jusqu'en 1993, demeurât une virtualité. Mais cette situation s'expliquait aussi par la difficulté à identifier, au cœur même de l'action politique gouvernementale, de tels actes susceptibles d'une qualification pénale et à les imputer, de surcroît, à un ministre *intuitu personae*.

Des dysfonctionnements de la Haute Cour de justice en 1990 (affaire dite « Carrefour du développement ») et en 1992 (affaire dite du « sang contaminé ») tenant à une intrication de considérations politiques et de considérations pénales en matière de responsabilité des membres du gouvernement, ont justifié la révision constitutionnelle de 1993. Celle-ci institue une Cour de justice de la République composée de 15 juges : 12 parlementaires (6 députés et 6 sénateurs) et 3 magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un de ces derniers préside la Cour. La dépolitisation de cette nouvelle instance de jugement des membres du gouvernement ne concerne pas seulement sa composition, mais se vérifie surtout par son mode de saisine, qui, des parlementaires auparavant, est désormais remis à « toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions » (art. 68-2, al. 2 C.). La saisine est alors filtrée par une commission des requêtes composée de magistrats professionnels (art. 12 de la LO n° 93-1252 du 23 novembre 1993), en vue de prévenir tout excès d'*actio popularis*. Les requêtes ainsi retenues sont transmises au Procureur général près la Cour de cassation à qui il appartient de saisir la Cour de justice. Cette dernière fonctionne comme une juridiction à part entière, qui instruit et qui juge.

La Cour de justice de la République a rendu jusqu'à présent cinq arrêts : le 9 mars 1999, elle prononçait la relaxe de l'ancien Premier ministre Laurent Fabius dans l'affaire du sang contaminé. Des deux autres ministres impliqués, l'un était également relaxé, tandis que l'autre était reconnu coupable du délit respectivement d'atteinte involontaire à la vie et à l'intégrité physique de deux personnes transfusées, mais aussitôt dispensé de peine. Il reste que le déroulement de l'instruction n'aura pas contribué à dissiper, loin s'en faut, la tendance contemporaine à la pénalisation de la vie politique et au mélange des genres, lesquels imprègnent l'arrêt de la Cour de justice de la République. Bien plus anodin fut le second arrêt, rendu le 16 mai 2000, relaxant un ministre poursuivi pour des faits de complicité de diffamation publique envers des enseignants dans une affaire de bizutage. Au reste, le contraste entre ces deux arrêts n'aura pas peu contribué à nourrir les critiques envers la Cour de justice de la République. (Voir aussi *Pouvoirs*, n° 92- 2000, « La responsabilité des gouvernants » ; O. Beaud et J.-M. Blanquer (dir.), « La responsabilité des gouvernants », Descartes, 1999.) Le troisième arrêt, rendu le 7 juillet 2004, a condamné un ancien secrétaire d'État (1988-1993), à l'issue d'une interminable procédure, à une peine d'emprisonnement avec sursis et une amende pour escroquerie au préjudice de l'État. Enfin, un dernier arrêt (30 avril 2010) a condamné l'ancien ministre de l'Intérieur Charles Pasqua à un an d'emprisonnement avec sursis pour complicité et recel d'abus de biens sociaux.

Le 19 décembre 2016, la Cour a condamné Christine Lagarde pour « négligence », mais l'a aussitôt dispensée de peine, dans l'affaire de l'arbitrage favorable à Bernard Tapie en 2008.

Une décision qui a relancé le débat sur l'existence de cette juridiction. De fait, le 3 juillet 2017, le président de la République, devant le Congrès du Parlement réuni à Versailles, a déclaré vouloir supprimer la CJR : « Il faudra trouver la bonne organisation, mais nos concitoyens ne comprennent plus pourquoi seuls les ministres pourraient encore disposer d'une juridiction d'exception (...). (Ils) doivent devenir comptables des actes accomplis dans leurs fonctions devant les juridictions ordinaires ».

2 | LES MEMBRES DU GOUVERNEMENT

415. Nommés par décret du président de la République contresigné par le Premier ministre (*supra* § 398 pour les modalités de la formation du gouvernement et les relations entre le chef de l'État et le Premier ministre), ils forment avec le Premier ministre le gouvernement ou le cabinet.

Sur ce plan, il ne faut pas confondre le cabinet ainsi formé et qui porte le nom du Premier ministre, avec les cabinets ministériels, qui constituent une petite équipe (parfois quantitativement importante), dont les membres sont choisis par le Premier ministre et les ministres comme collaborateurs politiques directs (directeurs de cabinet, chargés de mission). Ce sont des équipes comprenant les jeunes fidèles politiques du ministre. Les carrières politiques classiques se font par les cabinets ministériels.

Les ministres sont, comme le Premier ministre, nommés pour une durée indéterminée et ils perdent leurs fonctions, soit à la suite de la démission du Premier ministre, soit individuellement, lorsqu'ils sont révoqués sur proposition du Premier ministre, par décret du président de la République contresigné par le Premier ministre (art. 8, al. 2 C.).

La révocation, que le ministre concerné anticipe en démissionnant avant qu'elle n'intervienne, est relativement rare.

416. Si les membres du gouvernement sont habituellement appelés ministres, il existe en réalité plusieurs catégories, à partir de deux principales : les ministres, d'une part, les secrétaires d'État, d'autre part. Est ministre celui qui dirige un département ministériel, mais cette situation connaît elle-même plusieurs variantes, correspondant à différents niveaux de préséance, sinon de hiérarchie : au sommet, l'on trouve les ministres d'État, expression française sans équivalent à l'étranger. Le titre sera purement honorifique lorsque son bénéficiaire sera sans portefeuille, c'est-à-dire sans rôle propre, sans département ministériel, ne représentant alors que son propre prestige. Mais la tendance est désormais de leur donner un portefeuille. Dans ce cas, le titre de ministre d'État sera décerné à certaines personnalités en raison de leurs qualités propres (André Malraux sous la présidence du général de Gaulle) ou bien pour des raisons politiques, soit que le ministre représente un parti ou une tendance politique de la majorité gouvernementale, soit que l'on souhaite marquer l'importance particulière accordée à un secteur de l'activité gouvernementale. Quoiqu'il en soit, la supériorité des ministres d'État est exclusivement protocolaire. Dans la deuxième catégorie, on trouve les ministres ordinaires, classiques, c'est-à-dire les ministres chargés d'un département ministériel, d'un groupe d'affaires à gérer. Dans la mesure où les départements ministériels sont répartis par décret, l'attribution des départements ministériels est elle-même variable, hormis quelques grandes constantes : justice, finances, affaires étrangères, intérieur, éducation nationale, agriculture.

C'est dire que l'importance des ministères et leur répartition proprement dite varieront suivant les époques. Théoriquement, tous les ministères sont égaux, mais hiérarchiquement (et non politiquement) le ministère de la Justice est le plus

important en tant que son titulaire est aussi le garde des Sceaux de l'État, apposés solennellement et officiellement à la cire rouge sur les traités internationaux.

À ces deux catégories de ministres, la V^e République a ajouté celle de ministre délégué auprès du Premier ministre et, depuis 1981, auprès d'un ministre : il s'agit, en quelque sorte, d'une catégorie intermédiaire entre les ministres et les secrétaires d'État. Les ministres délégués dirigent des services qui relèvent soit du Premier ministre, soit de grands départements ministériels (affaires étrangères, économie, éducation nationale).

On trouve enfin les secrétaires d'État. Contrairement aux États-Unis, un secrétaire d'État français n'est pas un ministre. Les secrétaires d'État sont adjoints à un ministre et ils possèdent les pouvoirs que leur délègue leur ministre. De fait, les secrétaires d'État n'ont pas de pouvoir politique, mais seulement un pouvoir administratif, dont l'ampleur est fonction des pouvoirs qui leur sont délégués.

Les fonctions ministérielles, comme celle de Premier ministre, sont incompatibles avec les fonctions parlementaires et les intéressés disposent également d'un délai d'un mois pour choisir. Lorsque le ministre perd son poste, il peut percevoir des indemnités de fonction, équivalentes à son traitement antérieur, mais à la condition de ne pas reprendre une activité rémunérée pendant six mois. Il peut aussi, le cas échéant, recouvrer son siège parlementaire et achever ainsi son mandat (art. 25, al. 2 C., *supra* § 413).

Dans les débuts de la V^e République, la tendance a été de nommer des ministres qui n'étaient pas des parlementaires, surtout des hauts fonctionnaires, mais petit à petit, la force de l'élection s'est fait sentir, et il est maintenant devenu habituel que la plupart des ministres se présentent aux élections ou soient déjà des parlementaires. On en est donc revenu, sous cet aspect, au système parlementaire classique du gouvernement de cabinet.

3 | LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT Ceux-ci sont de trois sortes :

417. *Des pouvoirs collectifs* tout d'abord, qui sont les pouvoirs du Conseil des ministres. Sur ce point, l'art. 20, al. 1^{er} C. dispose : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. » Cette disposition a suscité, comme l'on sait, une difficulté quant au sens du mot « gouvernement » : signifie-t-il le cabinet ou le Conseil des ministres ? C'est la deuxième interprétation qui prévaut, dans la mesure où le verbe « détermine » implique le gouvernement en tant qu'organe de décision, autrement dit le Conseil des ministres.

Celui-ci possède trois grands types de moyens pour mettre en œuvre la politique qu'il a décidée :

À l'égard du Parlement, l'on trouve le moyen le plus normal et le plus permanent : le Conseil des ministres discute et adopte les projets de loi qui seront soumis au Parlement par le Premier ministre après des délibérations plus ou moins longues, le gouvernement devant prendre auparavant l'avis juridique du Conseil d'État. Le Premier ministre ne peut donc pas soumettre au Parlement un projet de loi qui n'a pas été préalablement adopté par le Conseil des ministres. Le projet de loi le plus important est le projet de loi de finances, c'est-à-dire le budget (art. 39 C.). C'est également le Conseil des ministres qui autorise le Premier ministre à poser la question de confiance au Parlement (*infra* § 422). Mais la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ne fait plus du gouvernement un acteur exclusif de l'organisation du travail parlementaire, comme cela était le cas jusqu'alors. L'ordre du jour du Parlement est désormais fixé par chaque assemblée et non plus décidé en Conseil des ministres même si, au-delà de cette proclamation de principe, le gouvernement conserve la mainmise sur au moins la moitié de l'ordre du jour (art. 48 C., *infra* chap. 2).

L'on mentionnera ensuite le *pouvoir d'ordonnance* (art. 38 C.). Le gouvernement peut demander au Parlement de l'habiliter à prendre des lois par ordonnance. Les ordonnances sont des textes édictés par le gouvernement dans des matières qui relèvent normalement du domaine de la loi tel que défini par l'art. 34 C.

Interdite par la Constitution de la IV^e République (art. 13), cette ancienne pratique, à laquelle la III^e République avait donné le nom de décret-loi, ne s'en était pas moins maintenue en fait. L'art. 38 consacre donc une situation de fait et l'organise.

La procédure des ordonnances comporte trois étapes. La première est celle de la loi d'habilitation : le gouvernement dépose un projet de loi d'habilitation, que le Parlement adoptera, sauf à ouvrir une crise politique, et qui l'autorise pendant un délai (généralement de six mois à un an) à prendre des mesures matériellement législatives, mais portant sur des questions dont l'objet et les objectifs doivent être précisément définis par la loi d'habilitation. Ce degré de précision des matières législatives ainsi temporairement confiées au gouvernement par la loi d'habilitation est, du reste, étroitement contrôlé par le Conseil constitutionnel au titre du contrôle de la constitutionnalité des lois (art. 61, al. 2 C.).

Au fil de sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel aura assorti son contrôle des lois d'habilitation de « réserves d'interprétation » de plus en plus précises (déc. 81-134 DC du 5 janvier 1982, *Rec.*, p. 15 et 86-207 DC des 25-26 juin 1986, *Rec.*, p. 61 déc.

2004- 506 DC du 2 décembre 2004, *Rec.*, p. 211), « verrouillant ainsi tous les points de passage d'inconstitutionnalité possibles » (G. Vedel, « Réflexions sur quelques apports de la jurisprudence du Conseil d'État à la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Mélanges René Chapus*, Montchrestien, 1982, p. 655).

Au cours de la deuxième étape, le gouvernement prend les ordonnances, en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Celles-ci sont signées par le président de la République (lequel peut aussi refuser de les signer) et le Premier ministre, à la suite de quoi elles entrent immédiatement en vigueur.

Le refus éventuel de signature du chef de l'État procède du droit d'évocation qu'emporte la présidence du Conseil des ministres, les ordonnances devant être délibérées en Conseil des ministres. Ce droit d'évocation participe lui-même de la charge du « respect de la Constitution » dévolue au président de la République par l'article 5 C.

Parce qu'elles sont ainsi édictées par l'organe gouvernemental, les ordonnances apparaissent juridiquement comme des actes réglementaires, soumis au contrôle de légalité du juge administratif.

Enfin, la troisième étape est celle de la ratification : la Constitution précise que les ordonnances s'appliquent dès leur publication, mais aussi que le gouvernement doit déposer devant le Parlement un projet de loi de ratification des ordonnances dans un délai également fixé par la loi d'habilitation; le texte de l'art. 38 ajoute que les ordonnances deviennent caduques – c'est-à-dire privées d'effets pour l'avenir – si le projet de loi de ratification n'est pas déposé dans ce délai. L'on ne doit pas oublier que les ordonnances portent sur des matières que la Constitution réserve à la compétence du Parlement. La ratification n'a donc d'autre objet que de lui restituer cette compétence. Elle transforme par là même la nature juridique des ordonnances, qui perdent leur caractère réglementaire pour redevenir des actes législatifs.

Cette mutabilité ne doit entraîner aucun doute quant à la nature juridique des ordonnances. C'est pourquoi la loi constitutionnelle du 23 juillet a ajouté à l'art. 38 C. une phrase précisant que les ordonnances ne peuvent être ratifiées « que de manière expresse ». Il s'agit de dissiper les difficultés juridiques antérieures tenant aux modalités de ratification, notamment implicites, des ordonnances.

En effet, le juge administratif considère que les ordonnances ne sont pas de véritables lois tant qu'elles n'ont pas été ratifiées (CE, Ass., 24 novembre 1961, *Fédération nationale des syndicats de police*, *Rec.*, p. 658). De son côté, le juge constitutionnel estime qu'il lui appartient de vérifier si « les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution » (déc. n^o 86-224 DC du

23 janvier 1987, préc.). Par ailleurs, seule une ordonnance ratifiée est susceptible de faire l'objet d'une QPC (CC, déc. n° 2010-107 QPC du 17 mars 2011, *Syndicat mixte chargé de la gestion du contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete*, Rec., p. 151 ; n° 2011-219 QPC du 10 février 2012, *M. Patrick É.*, Rec., p. 113).

L'inscription constitutionnelle du procédé des ordonnances traduisait des préoccupations politiques inhérentes à l'action gouvernementale même, tenant à l'existence d'une majorité parlementaire rétive, au souci de ménager les électeurs, voire plus simplement d'aller vite. De fait, si le flux des ordonnances, depuis 1958, s'est toujours maintenu, c'est aussi avec des variations d'amplitude : de 1960 à 2000, 35 lois d'habilitation ont été adoptées et 245 ordonnances prises, mais 29 lois d'habilitation l'ont été pour la seule période 2001-2006, soit 124 ordonnances prises. Désormais, la tendance est à substituer des considérations plus techniques, comme la transposition en droit français des directives européennes en vue de mieux respecter les obligations de la France vis-à-vis de l'UE, à un usage politique du procédé des ordonnances. Voir Sénat, *Les Ordonnances. Bilan au 31 décembre 2007*, mars 2008 ; A.-M. Le Pourhiet, *Les Ordonnances. La confusion des pouvoirs en droit public français*, LGDJ, « Système », 2011.

On notera que le 22 septembre 2017 le chef de l'Etat a signé 5 ordonnances réformant le Code du travail.

Enfin, les pouvoirs collectifs du gouvernement sont aussi d'*ordre administratif* : la nomination de certains hauts fonctionnaires (art. 13, al. 3 C.) ; l'exercice collectif d'une partie du pouvoir réglementaire. Mais le pouvoir réglementaire dérivé, pour l'application d'une loi, n'appartient pas, sauf exception, au Conseil des ministres, mais au Premier ministre, sauf si la loi en a prévu autrement. Surtout, « la Constitution de 1958 confère au règlement une dignité nouvelle et lui réserve un domaine propre défini par les art. 34 et 37 [...]. Dans ce domaine, la compétence réglementaire revêt un caractère autonome » (L. Paoli, « Le gouvernement », art. cit., p. 236). Mais cette catégorie des règlements autonomes ne s'est pas développée comme le pensaient les premiers commentateurs sur la foi de l'art. 37, al. 1^{er}, essentiellement parce que le domaine législatif ne s'est pas trouvé strictement enfermé dans le seul art. 34 C. (*infra* § 462 *sq.*).

On notera également que le Conseil des ministres possède certains pouvoirs en cas de *crise politique*, bien que ceux-ci ne soient pas aussi étendus que ce qu'autorise l'art. 16 C. : pouvoir de décréter la mobilisation générale (voir loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation pour le temps de guerre et ordonnance n° 59-63 du 6

janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services), c'est-à-dire la mise sur pied de guerre des forces armées en cas de tension internationale ; pouvoir de décréter l'état de siège pour une durée minimale de douze jours, au-delà de laquelle il faut l'autorisation du Parlement (art. 36 C.). L'état de siège est une situation où les pouvoirs des autorités militaires se trouvent considérablement étendus. Celle-ci ne doit pas être confondue avec le régime législatif de l'état d'urgence (loi du 3 avril 1955, modifiée par l'ordonnance du 15 avril 1960 et par la loi du 20 novembre 2015). L'état d'urgence peut être déclaré par décret en Conseil des ministres sur tout ou partie du territoire national, « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique » (art. 1^{er} de la loi de 1955). Sa prorogation au-delà d'une période de douze jours doit être autorisée par une loi. Le régime de l'état d'urgence remet aux préfets des départements des pouvoirs de police étendus.

Lors de son application en Nouvelle-Calédonie, en 1984, le Conseil constitutionnel a précisé que la Constitution, faute de prévoir expressément l'état d'urgence, n'a pas pour autant exclu cette possibilité, dans la mesure où il appartient au législateur (art. 34 C.) d'« opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public » (CC, déc. n^o 85-187 DC du 25 janvier 1985, *Rec.*, p. 43), mais sans pour autant que fût précisé le cadre constitutionnel de l'état d'urgence, faute de son inscription dans la Constitution. De fait, la Constitution n'a pas abrogé la loi du 3 avril 1955 précitée. En témoigne son application lors de la « crise des banlieues » de l'automne 2005 : décret n^o 2005-1386 du 8 novembre 2005 portant application de la loi n^o 55-385 du 3 avril 1955, loi n^o 2005-1425 du 18 novembre 2005 prorogeant l'application de la loi du 3 avril 1955, décret n^o 2006-2 du 3 janvier 2006 mettant fin à l'application de la loi du 18 novembre 2005. (P. Caille, « L'état d'urgence. La loi du 3 avril 1955 entre maturation et dénatura- tion », *RDP*, n^o 2-2007, p. 323).

Surtout, la nuit même des attentats terroristes commis à Paris le 13 novembre 2015, l'état d'urgence était décrété par le président de la République sur le territoire métropolitain et en Corse (D. n^o 2015-1475 du 14 nov. 2015 *portant application de la loi n^o 55-385 du 3 avril 1955*, *JO* n^o 0264 du 14 nov. 2015, p. 21297), étendu le 18 novembre aux DOM et à deux collectivités d'outre-mer (D. n^o 2015-1493 et 1494), et prorogé pour trois mois par la loi du 20 novembre 2015 (L. n^o 2015-1501 du 20 nov. 2015 *prorogeant l'application de la loi n^o 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions*, *JO* n^o 0270 du 21 nov. 2015, p. 21665), puis pour une nouvelle période de trois mois par la loi n^o 2016-162 du 19

février 2016 prorogeant l'application de la loi de 1955. La loi du 20 novembre modifie également la loi de 1955 : elle renforce notamment le régime des assignations à résidence et des perquisitions et élargit le cadre de la dissolution d'associations. Elle n'a pas été déférée au Conseil constitutionnel, comme elle aurait pu l'être sur le fondement de l'art. 61 de la Constitution.

Cependant, dans une décision du 22 décembre 2015 (n° 2015-527 QPC), le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution ce régime renforcé des assignations à résidence (art. 6 modifié L. 1955), mais en encadrant son champ d'application et en invitant le juge administratif à exercer son contrôle. Il a également précisé que la durée de l'état d'urgence « ne saurait être excessive au regard du péril imminent ou de la calamité publique ayant conduit à la déclaration de l'état d'urgence ». De son côté, la Commission des lois de l'Assemblée nationale exerce un contrôle permanent de l'état d'urgence.

L'état d'urgence a pris fin le 1er novembre 2017. Une nouvelle loi anti-terroriste lui a succédé, le 30 novembre 2017. Elle transpose dans le droit commun certaines dispositions de l'état d'urgence, comme les assignations à résidence et les perquisitions.

Le 23 décembre 2015, le Conseil des ministres a adopté un projet de Loi constitutionnelle *de protection de la Nation*, en vue d'inscrire le régime de l'état d'urgence dans la Constitution (nouvel art. 36-1). Les « comités » Vedel (février 1993) et Balladur (octobre 2007), alors chargés de faire des propositions en vue de révisions de la Constitution, avaient déjà suggéré de constitutionnaliser l'état d'urgence, mais en renvoyant la déclinaison de son régime à des LO. Cependant, le président de la République, dans une allocution du 30 mars 2016, a renoncé à cette révision constitutionnelle.

Plus largement, la question de la constitutionnalisation de l'état d'urgence pose le difficile problème du recours à la norme constitutionnelle en vue d'inscrire la situation d'exception dans le cadre de la normalité juridique.

418. *Les pouvoirs propres du Premier ministre* : ceux-ci sont définis par l'article 21 C. ; « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. » Cela ne signifie pas que le Premier ministre soit le président du gouvernement mais, plus exactement, qu'il a une tâche d'animation du gouvernement et en maintient la cohésion :

« La direction de l'action gouvernementale consiste à maintenir l'unité politique et administrative du travail ministériel, sans cesse menacée par de puissantes tendances centrifuges. Elle s'exerce au sein même du gouvernement grâce à une action d'impulsion, de coordination et d'arbitrage destinée à donner aux affaires publiques

des solutions conformes aux objectifs politiques que le gouvernement s'est fixés » (L. Paoli, art. cit., p. 234). Cela implique, plus précisément, que le Premier ministre rende des arbitrages entre les ministres. C'est une tâche à la fois très importante et très difficile, qui prend tout son sens lors de la préparation du budget, à propos duquel survient le traditionnel conflit entre un ministre et tous les autres, le « ministre de la bourse », en charge du budget de la Nation et, partant, garant des équilibres budgétaires, et les « ministres dépensiers », titulaires d'un département ministériel. Le Premier ministre apparaît donc un peu comme un chef d'équipe, ce qui requiert la confiance entre lui et le Parlement.

Les pouvoirs juridiques du Premier ministre tendent à préciser et à confirmer ce rôle.

À l'égard du Parlement, c'est lui qui dépose les projets de loi, qui pose la question de confiance. En outre, il est le seul qui puisse intervenir à tout moment dans les débats parlementaires. Il peut également demander la convocation du Parlement en session extraordinaire, ce qu'il fait rarement ; il peut, enfin et s'agissant des seuls projets de loi (art. 45, al. 6 C., issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008), convoquer les commissions de conciliation entre les deux chambres du Parlement (*infra* chap. 2).

Le Premier ministre possède également des *pouvoirs administratifs*, à la fois *généraux* et *spéciaux*.

Des *pouvoirs généraux*, tout d'abord : le Premier ministre exerce sur l'ensemble de l'Administration trois pouvoirs généraux qui en font véritablement le chef.

En premier lieu, il nomme en principe à tous les emplois civils et militaires qui ne sont pas pourvus par le président de la République (art. 21 C.). En réalité, il délègue son pouvoir de nomination aux ministres pour leurs différents services et ne conserve que ceux concernant ses propres services. En second lieu, « il assure l'exécution des lois » (art. 21 C.), ce qui signifie que le Premier ministre est le titulaire du pouvoir réglementaire dérivé. À ce titre, il prend les décrets d'application des lois qu'il signe seul, mais qui peuvent être éventuellement contresignés par les ministres compétents. Ce pouvoir participe traditionnellement de l'exercice du pouvoir réglementaire général que l'art. 21 C. confie également au Premier ministre, sous réserve du propre pouvoir réglementaire du président de la République (art. 13 C.). En ce sens, les dispositions de l'art. 21 « confèrent au Premier ministre [...] l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national » (CC, déc. n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, *Rec.*, p. 141). Il s'agit donc d'un pouvoir considérable, qui fait du Premier ministre un véritable chef et un ministre différent des autres, dans la mesure où les autres ministres ne possèdent pas de pouvoir réglementaire général.

Mais l'on ne saurait oublier que l'art. 21 C. organise aussi un partage du pouvoir réglementaire, réservant au président de la République la signature des décrets réglementaires délibérés en Conseil des ministres, fussent-ils contresignés par le Premier ministre et, « le cas échéant, par les ministres responsables » (art. 19 C.). Et l'on sait que l'arrêt *Meyet* (CE, Ass., 10 septembre 1992, préc.) conforte en cette catégorie des décrets délibérés en Conseil des ministres, c'est-à-dire le domaine réglementaire le plus important, le pouvoir d'évocation que le chef de l'État tient de la présidence du Conseil des ministres : sont, en effet, inscrits à l'ordre du jour du Conseil des ministres, non seulement les projets de décret dont la délibération est prévue par un texte et qui, de ce fait, écartent expressément la compétence réglementaire de principe du Premier ministre, mais aussi tous ceux dont la délibération est jugée opportune. Même s'il convient de ne pas exagérer la portée de ce pouvoir d'évocation, puisque le Premier ministre, sur le fondement de l'art. 21, décide en réalité de plus des neuf dixièmes des décrets réglementaires, il n'en demeure pas moins que ce partage du pouvoir réglementaire tend à favoriser le président de la République, dans la mesure où la situation ainsi créée tend à devenir irréversible.

Enfin, l'art. 21 C. fait du Premier ministre le « responsable de la Défense nationale », ce qui l'oblige à collaborer avec le président de la République, qui est, rappelons-le, le chef des armées.

Cette dualité ne va pas sans difficulté, *a fortiori* en période de cohabitation. À tout le moins, le Premier ministre participe-t-il aux différents conseils de défense et reste-t-il le supérieur du ministre de la Défense, même si l'article 3 du décret n° 62-808 du 18 janvier 1962 confie à ce dernier « la responsabilité de l'emploi et la préparation des forces » (B. Chantebout, « Le président de la République, chef des armées », *Mélanges Pierre Pactet*, Dalloz, 2003, p. 572).

On trouve ensuite des *pouvoirs spéciaux*, c'est-à-dire des pouvoirs que le Premier ministre possède comme ministre et non comme chef du gouvernement. Il possède un certain nombre de services sous ses ordres, qui varient suivant les gouvernements mais qui sont toujours, généralement, des services importants. Au reste, l'ampleur des tâches qu'ils impliquent requiert que le Premier ministre s'adjoigne soit des secrétaires d'État, soit des ministres délégués.

Les principaux services rattachés au Premier ministre sont d'abord des services chargés des tâches d'administration générale : Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique, gestion de l'École nationale d'Administration (ENA). Le Premier ministre assure ainsi la coordination générale de l'ensemble des fonctionnaires en France. L'on mentionnera également le Secrétariat général du

gouvernement, qui est l'organe administratif chargé d'assurer la cohérence et de veiller au bon fonctionnement du travail gouvernemental ; il a également en charge l'information, la communication et l'édition gouvernementales (Direction des journaux officiels, Direction de la Documentation française) et constitue, en quelque sorte, la mémoire de l'État.

Le Premier ministre possède enfin des *pouvoirs dispersés* : il peut présider le Conseil des ministres (art. 21, al. 4 C.), comme les conseils de la Défense nationale ou les comités interministériels. Il donne son avis au président de la République sur la dissolution de l'Assemblée nationale et sur l'application de l'art. 16 C. Il peut proposer la révocation d'un de ses ministres.

En tout état de cause l'ensemble de ces pouvoirs tendent à faire du Premier ministre un véritable responsable politique et non pas un simple technicien.

419. *Les pouvoirs propres des ministres* : les ministres sont d'abord des autorités administratives. Par conséquent, l'étude de leurs pouvoirs ne relève pas du droit constitutionnel mais du droit administratif. Le pouvoir politique, constitutionnel, des ministres est, en effet, un pouvoir collégial : c'est le pouvoir de délibérer en Conseil des ministres de la politique de l'État. Il en résulte que les ministres n'ont pas de pouvoir politique propre. Le ministre n'agira politiquement à titre personnel que lorsqu'il interviendra au Parlement sur la politique du gouvernement concernant son propre département ministériel, son ministère. Cette intervention peut se faire, soit sous la forme de la défense d'un projet de loi, ou du budget de son département, soit sous la forme de réponses aux questions écrites ou orales des parlementaires.

En revanche, en tant qu'autorité administrative, chaque ministre agit seul. Dans la vie juridique, l'État sera toujours représenté par un ministre, le ministre compétent : le ministre est la seule autorité qui engage juridiquement l'État par la signature des contrats ou lors des actions en justice. Le ministre est également le supérieur hiérarchique de ses services : « même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité » (CE, 7 février 1936, Jamart, *Rec.*, p. 172).

3 / Le contrôle du pouvoir gouvernemental

420. La Constitution de 1958 préserve un système de contrôle du gouvernement par le Parlement : le régime politique de la V^e République demeure un régime parlementaire. Cette responsabilité gouvernementale s'exerce uniquement devant l'Assemblée nationale. De plus, même lorsqu'il n'est pas responsable au sens

propre du terme, le gouvernement ne doit pas moins s'expliquer sur sa politique, il doit en rendre compte.

Mais le contrôle du pouvoir gouvernemental sous la V^e République amène paradoxalement à poser aussi la question de la responsabilité propre du président de la République nonobstant son irresponsabilité politique de principe, ne serait-ce que parce que son élection au suffrage universel et les moyens d'action dont il dispose font de lui le principal responsable d'une politique.

1 | LA RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE ORGANISÉE PAR LA CONSTITUTION

421. L'art. 49 C. prévoit que la responsabilité du gouvernement peut être mise en œuvre devant l'Assemblée nationale. Elle repose en ce sens sur une règle, certes implicite, mais qui en représente en quelque sorte la base même et qui s'exprime de la manière suivante : *la confiance se présume, la défiance se prouve*. Cette règle fondamentale explique le mécanisme de l'art. 49.

Il convient de rappeler au préalable que, sous les III^e-IV^e Républiques, le gouvernement, avant et pour entrer en fonction, devait obtenir la confiance du Parlement. Sous la III^e, il lui fallait même l'accord des deux chambres parlementaires. Le gouvernement était donc responsable devant chacune de ces deux chambres. Mais, depuis 1958, le gouvernement entre en fonction sans avoir besoin de solliciter la confiance du Parlement. C'est le décret de nomination du président de la République qui le met en place et non le vote de confiance de l'Assemblée nationale. Ainsi se trouve explicité le premier terme du principe de l'art. 49 C. : *la confiance se présume*, ce qui implique aussi qu'elle puisse être soit confirmée, soit infirmée. Elle peut être confirmée si l'Assemblée nationale vote la confiance ; elle peut être infirmée si l'Assemblée nationale vote la défiance ou la censure au gouvernement.

L'art. 49 prévoit donc deux procédures : la question de confiance et la motion de censure.

A . *La question de confiance*

422. Contrairement à sa devancière, l'expression ne figure pas dans C. 1958. En ce cas, l'initiative revient au gouvernement par l'intermédiaire du Premier ministre. Il faut donc, fort logiquement, que le gouvernement demande la confiance pour qu'il y ait question. Et cette demande sera formulée par le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, et uniquement devant l'Assemblée nationale.

Cependant, l'al. 4 de l'art. 49 C. permet aussi au gouvernement de demander au Sénat d'approuver sa politique. Mais si le Sénat n'approuve pas, le gouvernement n'est pas pour autant renversé, ne serait-ce que parce que l'art. 50 C. subordonne la démission du gouvernement au vote de censure ou de défiance de la seule Assemblée nationale.

En réalité, la question de confiance est double, selon qu'elle porte sur la politique générale du gouvernement ou sur un texte. Dans le premier cas, elle peut porter sur le « programme » du gouvernement ou sur une « déclaration de politique générale », le Conseil constitutionnel ayant estimé que les deux notions relevaient de la même acception (CC, déc. n° 76-72 DC du 12 janvier 1977, *Rec.*, p. 31) : au cours d'une séance spéciale, le Premier ministre lit cette déclaration, pose la question de confiance, un débat a lieu et, à l'issue du débat, intervient le vote à la majorité absolue des suffrages exprimés.

Sous cet aspect, l'intervention, à l'initiative du Premier ministre, de la question de confiance est affaire d'opportunité politique et parlementaire : elle peut être posée, soit lorsque le gouvernement entre en fonction, mais sans que cela s'apparente à une obligation constitutionnelle, le gouvernement pouvant même se présenter plusieurs mois après sa nomination, et cette présentation n'étant pas toujours suivie d'un engagement de responsabilité ; soit dans le cours même de son existence, en vue d'opérer une clarification de la situation politique de la majorité parlementaire. En période de cohabitation, le Premier ministre aura plus volontiers recours à l'engagement de responsabilité devant l'Assemblée nationale lors de son entrée en fonction, celui-ci se rapprochant alors de l'investiture, au sens de C. 1946. Mais sans s'y confondre, dans la mesure où cette démarche a pour seule signification politique de conforter le Premier ministre face au président de la République.

Dans le second cas, lorsque la question de confiance porte sur un texte, plus précisément « sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la Sécurité sociale » ou, encore, d'un autre texte de loi, mais à raison d'un seul par session (art. 49, al. 3, rédaction issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008). La procédure est alors la suivante : au cours d'un débat à l'Assemblée nationale sur le texte concerné, le Premier ministre, toujours après délibération du Conseil des ministres, pose la question de confiance sur ce texte, ce qui interrompt le débat. Le texte est alors considéré comme adopté, sans vote, si, dans les vingt-quatre heures qui suivent, une motion de censure n'est pas déposée par les députés. À l'expiration de ce délai, l'Assemblée nationale se réunit, constate l'absence de dépôt d'une motion de censure, à la suite de quoi le texte est considéré comme adopté. Si une motion de censure est déposée, le texte n'est pas pour autant rejeté : s'applique alors la procédure de la motion de censure (*infra* § 423). Si la motion de censure est adoptée, le texte est rejeté ; sinon, le texte est adopté.

Introduit dans la C. de 1958 et pouvant porter sur tout texte de loi jusqu'à la révision constitutionnelle de 2008, ce puissant instrument de rationalisation parlementaire ne se comprend bien que si on le rapporte à la pratique du « vote calibré » de la IV^e République et au souci de n'assurer le renversement du gouvernement que par une majorité absolue de députés.

C'est dire, aussi, que cette procédure devait rester d'un usage parcimonieux compte tenu, de surcroît, de l'apparition du fait majoritaire à l'Assemblée nationale. Or, si son usage s'est intensifié au fil de la V^e République, c'est aussi parce que le gouvernement a progressivement découvert les vertus de l'escamotage du débat parlementaire dans certaines configurations politiques : de fait et d'une manière générale, le gouvernement utilisait « le 49-3 », soit pour forcer la main à une majorité réticente ou fragile (dans ce dernier cas, lorsqu'il ne disposait que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale, tel le gouvernement Rocard entre 1988 et 1991), soit pour briser la cohésion de l'opposition en cas d'obstruction de celle-ci, renvoyant la balle dans le camp de l'adversaire. Mais il est peu probable que la limitation matérielle du recours au « 49-3 » introduite en 2008, puisse représenter une contrainte pour le gouvernement. Celui-ci pourrait même être tenté de conférer au seul texte concerné une forte dimension symbolique et politique, sans oublier la possibilité supplémentaire des sessions extraordinaires.

B . La motion de censure

423. Il s'agit d'un procédé de contrôle du gouvernement dont l'initiative revient aux députés. Formellement, la motion de censure est un court texte critiquant globalement ou spécialement l'action politique du gouvernement, rédigé d'une manière identique sur le mode d'un jugement et se terminant par la formule : « décide de le censurer ».

Pour être recevable, la motion de censure doit réunir deux conditions, qui ne sont pas de même nature : selon la première, elle doit être signée par le dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale, soit 58 députés ; selon la deuxième (modifiée par la loi constitutionnelle n^o 95-880 du 4 août 1995), les mêmes députés ne peuvent pas signer plus de trois motions de censure par session ordinaire et une par session extraordinaire (auparavant les mêmes députés ne pouvaient signer qu'une seule motion de censure par session, dans la mesure où le Parlement tenait deux sessions annuelles de trois mois chacune). Ils peuvent cependant signer une nouvelle motion de censure, s'il s'agit d'une motion de censure en réponse à une question de confiance (art. 49, al. 3 C.) puisqu'ils n'en sont pas les initiateurs.

Lorsque la motion de censure est ainsi signée et déposée, s'ouvre un délai de quarante-huit heures pendant lequel tout débat est interrompu, qui n'a d'autre raison

que d'éviter un vote surprise, mais aussi de permettre au gouvernement de rassembler sa majorité, tout comme l'opposition de son côté. Après quarante-huit heures, le vote intervient à l'issue d'un débat sur la censure, dans les conditions suivantes : seuls sont recensés les votes favorables à la censure, et, pour que cette dernière soit votée, il faut qu'elle recueille la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, soit 289 députés. Ainsi se vérifie le second terme du principe de l'art. 49 C. : *la défiance se prouve*, il faut que les censeurs soient à eux seuls plus forts que tous les autres. Ces derniers, c'est-à-dire ceux qui ne se prononcent pas pour la censure, sont aussi bien les abstentionnistes que ceux qui sont favorables au gouvernement, ce qui facilite évidemment la tâche du gouvernement et rend plus difficile celle des censeurs. Si la censure est votée, le gouvernement est renversé et doit démissionner (art. 50 C.).

Cela s'est produit à ce jour une seule fois sous la V^e République, le 5 octobre 1962, avec le gouvernement Pompidou, ce qui a entraîné la dissolution de l'Assemblée nationale. L'on se gardera, toutefois, de voir dans cette unique réussite d'une motion de censure la parfaite expression du jeu d'équilibre inhérent à la théorie du régime parlementaire. En réalité, les censeurs tendaient surtout à atteindre, via le Premier ministre, le chef de l'État politiquement irresponsable, mais auquel était reproché le peu orthodoxe recours à l'art. 11 C. pour réviser la Constitution, au mépris de la compétence parlementaire en la matière. La conséquence politique fut d'ailleurs à la mesure de ce recours non moins orthodoxe à la motion de censure, puisque les élections législatives qui s'ensuivirent allaient augurer le fait majoritaire et provoquer corrélativement la mise hors-jeu de la procédure de la motion de censure, sauf à offrir périodiquement à l'opposition un moyen peu coûteux pour se manifester. Ayant ainsi perdu son caractère sanctionnateur, la motion de censure est devenue un instrument médiatique et incantatoire de contrôle du gouvernement.

Mais l'unique précédent de 1962, qui participe de la seule responsabilité gouvernementale mise en œuvre par le contrôle sanctionnateur prévue par la Constitution, tend aussi à poser, par contraste, la question de la responsabilité politique du président de la République, quoique celle-ci ne soit pas prévue par la Constitution.

2 | LA QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ POLITIQUE DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

424. Dans le texte constitutionnel, en effet, seul le gouvernement est politiquement responsable, le président de la République est irresponsable, sauf à conférer une signification politique à la procédure de destitution de l'art. 68 C. Cela est la conséquence implicite de l'art. 19 C. affirmant le principe du contreseing des actes du

président de la République, tout en l'assortissant d'exceptions qui, compte tenu de la nature des actes concernés, tendent aussi à atténuer la portée de cette irresponsabilité politique présidentielle. Cette tendance sera confortée par l'élection au suffrage universel direct, les candidats s'engageant sur un programme politique que les élections ultérieures (législatives, présidentielle, voire une opération référendaire) pourront sanctionner, et confirmée par la pratique de la fonction présidentielle.

Ainsi celle suivie par le général de Gaulle aura permis d'engager directement la responsabilité politique du chef de l'État. Elle s'est greffée sur l'art. 11 C. : en décidant le recours au référendum, le président de la République annonçait par avance qu'il engageait sa responsabilité sur ce référendum. Le général de Gaulle a procédé de cette manière pour les quatre référendums importants qu'il ait eu à engager, en réclamant à ce propos un « oui franc et massif » faute de quoi il démissionnerait si le résultat lui était défavorable (6 janvier 1961, 6 avril 1962, mais surtout 28 octobre 1962 et 27 avril 1969. Les résultats de ce dernier ayant été négatifs, le général de Gaulle en tira immédiatement la conséquence en démissionnant le 28 avril 1969).

Cette pratique, en vertu de laquelle le président de la République pose au peuple une véritable question de confiance, n'est pas constitutionnelle, elle est même *stricto sensu* non conforme à la lettre de la Constitution, mais pas à son esprit. Ce renversement du président lorsqu'il a engagé sa responsabilité politique sur un référendum a également été critiqué au nom de l'irresponsabilité constitutionnelle du président et de la crainte de l'instabilité politique présidentielle, d'un changement trop fréquent de président de la République. Certes, les successeurs du général de Gaulle se seront nettement démarqués de cette posture, mais sans pour autant renoncer à tirer un bénéfice politique d'un référendum que l'on espère favorable.

La question se pose sensiblement dans les mêmes termes à propos des élections législatives, dans la mesure où la majorité parlementaire se situe politiquement par rapport au président de la République, ce qui explique par là même la problématique de la cohabitation. L'économie de la V^e République tend donc bien à l'implication politique du chef de l'État dans les élections législatives, *a fortiori* lorsque la dissolution de l'Assemblée nationale procède d'une appréciation discrétionnaire du chef de l'État, comme en 1997, où lorsque celui-ci tend à dramatiser l'enjeu de ces élections, comme le fit le président Giscard d'Estaing dans son célèbre discours de Verdun-sur-le-Doubs, le 27 janvier 1978, tout en précisant que leur résultat ne conditionnait pas son propre mandat. En tout état de cause s'agit-il bien plus d'une question de fait, tenant à l'opportunité politique et à l'attitude propre du chef de l'État concerné, que d'une question de droit : si aucun président de la V^e République n'a témoigné d'un engagement de sa responsabilité politique lors des élections

législatives, aucun, non plus, ne s'est politiquement désintéressé de la configuration d'une majorité parlementaire qui se définit par rapport à lui, comme le montrent bien les dissolutions de 1981 et de 1988.

ORIENTATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

425. Si le régime politique de la V^e République n'a pas échappé à la tendance à la personnalisation du pouvoir observée dans les démocraties constitutionnelles (*supra* partie I, chap. 4), celle-ci fut aussi puissamment servie par l'édification constitutionnelle d'un pouvoir gouvernemental conçu pour gouverner même en l'absence d'une majorité parlementaire de soutien. Il va de soi que l'apparition du fait majoritaire, à partir de 1962, confortera cette tendance. Mais celle-ci a toujours alimenté une réflexion sur la nature du régime et son devenir. Réflexion la plupart du temps critique, sinon acerbe (voir le brillant pamphlet de F. Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, Union générale d'éditions, « 10/18 », 1996). Cette réflexion se nourrit à satiété de l'ambiguïté constitutionnelle et politique du pouvoir gouvernemental de la V^e République pour prôner un retour à la simplicité, soit du régime présidentiel (voir S. Aromatario, « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP*, 2007, p. 731), soit du régime parlementaire, thème aujourd'hui convenu d'une chronique annoncée et différée de la VI^e République (voir le numéro spécial de la *RDP*, « La VI^e République ? », 2002 ; et le « forum » consacré à l'avenir de la Constitution de 1958 dans la même revue, 2005, p. 1499). C'est oublier l'instabilité politique et constitutionnelle française, que la fascination des modèles n'aura pu prévenir. C'est pourtant un fait que cette instabilité contraste avec la longévité du régime actuel dont l'explication pourrait bien se trouver dans sa bâtardise même. Cela implique aussi un renouvellement de l'analyse sur la cohabitation, laquelle n'entraîne pas mécaniquement la substitution d'une lecture « parlementaire » à une lecture « présidentielle » de la Constitution : voir B. Daugeron, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentielisme minoritaire », *RDP*, 2004, p. 67. Voir également les articles consacrés aux « mutations de l'institution présidentielle », in B. Mathieu (dir.), *1958-2008, Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 221. J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e République : bilan d'un septennat*, LGDJ, 1977.