

QUELLE PLACE LA CONSTITUTION DE 1958 ACCORDE-T-ELLE AU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE ?

Auteur : Jean Massot

La Constitution de 1958, conformément au souhait exprimé par le Général de Gaulle depuis son célèbre discours de Bayeux en 1946, met le Président de la République au premier rang des institutions qu'elle décrit. Certes, cette constitution demeure, conformément à la loi du 3 juin 1958 qui lui sert de fondement, un régime parlementaire avec un Gouvernement dirigé par un Premier ministre responsable devant le Parlement. Mais, toujours selon le premier Président de la Ve République, dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, « une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique. » Et, dans cette même conférence de presse, le Général de Gaulle a donné une interprétation qui a définitivement placé le Président de la République à sa place de « chef suprême de l'exécutif », « à la fois arbitre et premier responsable national ». Une modification essentielle de la Constitution a contribué à perpétuer cette interprétation, celle de 1962 qui a instauré l'élection du Président de la République au suffrage universel. C'est donc paradoxalement par cette « Constitution de 1962 » qu'il nous faut commencer

1) Un Président représentant du peuple

Selon l'article 3 de la Constitution, « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum ». Il n'est pas sûr que cela suffise à faire d'un Président élu au suffrage universel l'égal de cet autre représentant du peuple qu'est le Parlement. Dans d'autres pays européens (Autriche, Finlande, Irlande, Portugal), l'élection au suffrage universel n'a pas eu durablement cet effet. La situation en France est différente parce que l'élection au suffrage universel qui n'était pas prévue dans le texte initial (le Président était alors élu par un collège de quelque 80 000 grands électeurs, sur le même modèle que les sénateurs) est venue se greffer sur la pratique gaullienne dans le but avoué de la perpétuer. « La Nation doit avoir désormais le moyen de choisir elle même son Président, à qui cette investiture directe pourra donner la force et l'obligation d'être le guide de la France et le garant de l'Etat » déclare le Général le 18 octobre 1962. La révision a effectivement eu cet effet, mais elle a aussi eu une conséquence que n'avait pas souhaitée son auteur, celle de faire du chef de l'Etat le représentant d'une fraction seulement du peuple, tous les présidents, sauf,

dans des circonstances très particulières, Jacques Chirac en 2002, ayant obtenu moins de 60 % des suffrages exprimés et étant restés très loin de la majorité des électeurs inscrits. A partir de la première élection au suffrage universel en 1965, on a pris l'habitude de parler de « majorité présidentielle », ce qui sous entend qu'il y a une opposition.

Cette élection est minutieusement réglementée par l'article 7, de loin le plus long de la Constitution. Mais c'est dans une loi organique, la loi référendaire du 6 novembre 1962 et non dans la Constitution que se trouvent les dispositions essentielles relatives à la présentation des candidatures (les 500 parrainages) ou à l'organisation de la campagne électorale.

Deux modifications supplémentaires sont intervenues depuis 1962. La première est le résultat de la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 adoptée par referendum et ramenant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans. C'est le quinquennat dont on verra plus loin l'origine et les conséquences. La seconde résulte de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui limite à deux le nombre de mandats que peut exercer consécutivement un Président. Nul ne pourra plus atteindre les quatorze ans de mandat du Président Mitterrand, les douze ans de Jacques Chirac, ni égaler le Général de Gaulle qui était, lors de sa démission, dans la onzième année de sa présidence.

2) Un Président arbitre et garant

Le Titre II de la Constitution consacré au Président de la République commence par un article 5 qui contient la formule célèbre « 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 ». Les travaux préparatoires de la Constitution montrent toute l'importance que ses auteurs attachaient à cette notion d'arbitrage déjà utilisée par le général de Gaulle dans son discours de Bayeux. Il était bien clair depuis l'origine qu'il ne s'agissait nullement de la simple « magistrature d'influence » à laquelle la pratique des régimes antérieurs avait cantonné les chefs de l'Etat, ce que le général de Gaulle appelait « l'inauguration des chrysanthèmes ».

En lien direct avec cette nouvelle prérogative, le Président bénéficiait en vertu de l'article 19 de la Constitution de pouvoirs dispensés du contreseing, nomination du Premier ministre, recours au referendum, dissolution de l'Assemblée nationale, pouvoirs exceptionnels en cas de crise (article 16), messages au Parlement, saisine du Conseil constitutionnel pour apprécier la constitutionnalité de lois ou de traités et nomination de trois des membres de cette haute instance, dont son Président. Le général de Gaulle prit bien soin d'utiliser tous ces nouveaux pouvoirs (sauf la saisine du Conseil

constitutionnel).

L'article 5 a pris toute son importance dans les périodes de cohabitation, c'est à dire de majorité parlementaire opposée à la majorité présidentielle. Les Présidents Mitterrand et Chirac qui ont été confrontés à cette situation, née du décalage entre les deux scrutins, se sont appuyés sur les prérogatives que leur accorde l'article 5 pour sauvegarder ce que l'on a appelé un peu abusivement le domaine réservé et qui est plutôt un domaine éminent, ou de « dernier mot », la diplomatie et la défense.

Mais si les cohabitations de deux ans en 1986-1988 et 1993-1995 ont pu se dérouler sans trop de dommage pour le gouvernement de la France et son image à l'étranger, il n'en a pas été de même pour la cohabitation de cinq ans 1997-2002. C'est ce qui a conduit à la réforme déjà évoquée du quinquennat qui a eu pour effet de faire coïncider l'élection présidentielle et les élections législatives, ces dernières ayant même été déplacées légèrement après la première par une loi organique du 15 mai 2001. En 2002 comme en 2007, le but recherché a été atteint et la cohabitation évitée. Mais il en est résulté que le Chef de l'Etat est redevenu plus nettement que jamais le vrai « chef suprême de l'exécutif » décrit par le général de Gaulle.

3) Un Président chef d'une dyarchie hiérarchisée

Le terme même de dyarchie avait été récusé par le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Mais les expériences de cohabitation avaient redonné toute leur force aux articles de la Constitution qui font du Premier ministre le chef du Gouvernement et qui donnent à ce dernier la mission de déterminer et conduire la politique de la Nation en accord avec la majorité parlementaire. Elles avaient surtout montré que le Président peut très rarement utiliser les pouvoirs de l'article 19 et que, dans l'action gouvernementale quotidienne, ses décisions sont pratiquement toujours soumises au contreseing des membres du Gouvernement ou ont besoin d'être relayées par l'appareil gouvernemental. D'ailleurs la grande disproportion des moyens en crédits et en collaborateurs entre l'Elysée et Matignon, héritée des régimes antérieurs, n'a jamais été corrigée, même si depuis le budget 2008, les crédits de la présidence ont été revalorisés pour mettre fin à une situation dans laquelle la majorité des personnels de l'Elysée était mise à disposition par d'autres administrations relevant du Gouvernement.

En revanche, chaque fois que la majorité parlementaire a coïncidé avec la majorité présidentielle, le Chef de l'Etat a pu interpréter tous les articles qui consacrent cette dyarchie, ou, si le mot fait peur, le caractère dual de l'exécutif, dans un sens qui lui était favorable et assurait une certaine subordination du Premier ministre.

Ainsi l'article 8 qui permet au Président de nommer le Premier ministre a été interprété comme donnant au Chef de l'Etat le pouvoir de le faire démissionner au moment qu'il jugerait opportun, alors même que ce Premier ministre aurait toujours la confiance de l'Assemblée nationale. Ainsi, alors que l'article 11 subordonne la décision présidentielle de recourir au referendum à une proposition du Gouvernement, tous les Présidents ont annoncé la tenue de telles consultations bien avant que le Gouvernement les leur eût proposées ; il en a été de même pour les révisions constitutionnelles subordonnées par l'article 89 à une proposition du « Premier ministre ». Ainsi encore les articles 13 et 21, qui paraissent donner au Premier ministre la compétence de droit commun pour l'exercice du pouvoir réglementaire et des nominations de fonctionnaires et au chef de l'Etat une compétence exceptionnelle, a-t-il été utilisé de manière beaucoup plus favorable à ce dernier, notamment pour les nominations. Certes la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 vient d'apporter une limite à ce dernier pouvoir en le soumettant, dans certains cas qui seront définis par une loi organique, à l'avis des commissions compétentes des deux assemblées qui pourront y faire obstacle à la majorité des trois cinquièmes. Mais là encore, la coïncidence des majorités rendra cette limitation peu gênante.

Surtout, la coïncidence des majorités a fait du programme du Gouvernement, sur lequel le Premier ministre engage normalement sa responsabilité devant l'Assemblée nationale en vertu de l'article 49, la traduction fidèle des engagements pris par le Président de la République pendant sa campagne électorale. Le Président de la République veille en permanence à ce que l'action gouvernementale ne s'écarte pas de l'orientation qu'il souhaite. A cet égard, le pouvoir donné au Chef de l'Etat par l'article 9 de présider le Conseil des ministres et par l'article 13 de signer les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres s'est rapidement transformé en un pouvoir de faire prévaloir son point de vue en cas de désaccord. Enfin, tous les Présidents ont utilisé un pouvoir sur lequel la Constitution est muette, celui de s'adresser directement à l'opinion publique, par conférence de presse ou allocution télévisée, parfois même pour faire prévaloir un point de vue qui n'était pas celui du Premier ministre.

4) Un Président premier responsable national ?

La Constitution est paradoxale. Elle reprenait en effet initialement à son article 68 la formule des constitutions précédentes selon laquelle « le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison », ce qui n'allait avec le concept de « Premier responsable national » cher au général de Gaulle que si l'on comprenait qu'il s'agissait de responsabilité pénale. Cette dernière donna elle-même lieu à des difficultés lors de la mise en cause d'un président pour des

actes antérieurs à son entrée en fonction. Une révision entreprise en 2002 et réalisée par une loi constitutionnelle du 23 février 2007 est alors venue distinguer la responsabilité pénale et la responsabilité politique. Pour la responsabilité pénale et pour les actes accomplis en qualité de chef de l'Etat est confirmée à l'article 67 l'irresponsabilité perpétuelle ; pour les autres actes est affirmée une immunité de juridiction, mais seulement pendant l'exercice du mandat, à la fin duquel les tribunaux ordinaires redeviennent compétents. Pour la responsabilité politique, l'article 68 crée une sorte d'impeachment à la française qui s'applique au chef de l'Etat en cas de « manquement aux devoirs de sa charge manifestement incompatibles avec l'exercice de son mandat. » Cette procédure qui pourrait viser aussi bien une conduite inconvenante qu'un abus de pouvoir a néanmoins peu de chance de s'appliquer. Dans l'immédiat, la loi organique prévue n'a pas encore été adoptée. A supposer qu'elle le soit, la procédure ne peut être déclenchée et la destitution prononcée que par des votes des deux assemblées séparément puis par l'ensemble réuni en Haute Cour à la majorité des deux tiers.

La responsabilité politique du Président a fait l'objet d'une toute autre conception quand le général de Gaulle a pris soin, sans que la Constitution l'y obligeât, de mettre sa démission dans la balance à chaque referendum et de laisser planer le doute sur ce qu'il ferait en cas de cohabitation. Sa démission en 1969 a montré la sincérité de cette conception. Elle ne lui a pas survécu et ses successeurs se sont maintenus au pouvoir après des élections législatives défavorables en 1986, 1993 et 1997 et même après un referendum perdu en 2005. La responsabilité politique du Président ne joue ainsi qu'à l'occasion de son éventuelle réélection, soit aujourd'hui à échéance de cinq ans. Encore le second mandat, non renouvelable depuis la révision de 2008, ne peut-il plus conduire à cette mise en jeu.

Une autre modification de la Constitution résultant de la même révision aurait pu rapprocher le statut du Président de celui d'un chef de gouvernement responsable devant le Parlement : c'est la modification de l'article 18 qui lui permet désormais de prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Dans la mesure toutefois où cette déclaration ne peut donner lieu qu'à un débat hors de sa présence et sans aucun vote, il n'y a pas là l'amorce d'une responsabilité au sens des régimes parlementaires.

Cette responsabilité existe, c'est celle du Gouvernement et de lui seul pendant les cinq ans du mandat présidentiel. C'est lui d'ailleurs qui supporte la responsabilité d'actes du président, devant le Parlement comme le gouvernement Pompidou en 1962 ou devant le Président lui-même, comme le gouvernement Raffarin en 2005.