$Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 2 - Le Président de la République

I. Le statut du Président de la République 3

A- Élection au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans..... 3

1) *Le poids de l'outre-mer ;*..... 4

2) *Le précédent éphémère et funeste de 1848 ;*..... 4

3) *Le spectre d'une possible victoire communiste ;*..... 4

4) *L'hostilité parlementaire.*..... 5

B- La responsabilité du Président de la République..... 6

II. Les pouvoirs du Président de la République..... 8

A- Les pouvoirs propres 8

B- Les pouvoirs partagés 9

1) *Ceux en rapport avec le Gouvernement.*..... 9

2) *Ceux en rapport avec le Parlement*..... 10

3) *Ceux en rapport avec l'autorité judiciaire.*..... 10

4) *Ceux en rapport avec les relations internationales et la défense nationale.* 10

C- Une distinction critiquable 11

1) *D'une part, elle est triplement inexacte* 11

2) *Elle n'a pas beaucoup de sens hors période de cohabitation*..... 12

3) *Enfin et surtout, elle ne rend pas compte de la capacité d'action du Président de la République*..... 12

III- Le rôle du Président de la République 12

A- En cas de discordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République est un arbitre 13
B- En cas de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République gouverne 14

La **Constitution de la Vème République** a été pensée par de Gaulle et Debré en s'inspirant de la IIIème République, c'est-à-dire un régime parlementaire, mais avec un président de la République dont le rôle est important.

Les partis de la IVe République ont accepté cette Constitution parce qu'ils étaient persuadés que, une fois réglée l'affaire algérienne par de Gaulle, on en reviendrait à la situation de la IVe République avec un président assez en retrait et intervenant seulement lors des grandes occasions. Cependant, de Gaulle a imposé dès le début de son mandat sa vision des institutions et sa pratique du pouvoir. En particulier, en **septembre 1959,** il annonce la possibilité de l'autodétermination de l'Algérie sans même avoir consulté le gouvernement et sans avoir demandé l'aval des assemblées.

Ainsi, dès le départ, il a agi comme un gouvernant et a mis le gouvernement à sa botte. **Pensant que la fonction présidentielle telle qu'il la concevait ne survivrait pas à son départ,** que les présidents qui lui succéderaient n'auraient pas la légitimité et l'autorité suffisante pour gouverner, **il a souhaité réviser la Constitution afin que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct. Afin de contourner l'hostilité du Sénat, il a soumis ce projet de révision au peuple français avec le succès que l'on connaît** (V. séance 1).

Fort de cette légitimité électorale et des pouvoirs importants qui leurs sont confiés par la Constitution, les successeurs de de Gaulle ont eu aussi gouverné et n'ont pas été cantonné à un rôle d'arbitre, sauf en période de cohabitation.

I. Le statut du Président de la République

A-Élection au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans

S'agissant du mode d'élection du Président de la République :

Initialement, le Président de la République était élu au suffrage universel indirect par un collège élargi composé d'élus locaux et nationaux (81 764) afin de le libérer de toute dépendance à l'égard des chambres**.**

L'élection du Président de la République au suffrage universel direct n'a pas été inscrite dans la Constitution en 1958 pour quatre raisons :

1) Le poids de l'outre-mer ;

Le Président de la République étant le Président de la Communauté, son élection au suffrage universel direct impliquait qu'il soit élu non seulement par les Français résidant en Métropole, mais également par ceux vivant dans les colonies.

Or, le poids électoral de la Communauté était considérable.

Selon les constituants, en raison de la division du suffrage, l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct n'aurait pas permis de restaurer son autorité.

2) Le précédent éphémère et funeste de 1848 ;

Il existait une méfiance à l'égard de l'élection populaire du chef de l'État en raison d'un précédent historique : le coup d'État Bonaparte.

L'élection populaire du Président de la République prévu par la Constitution de la IIe République a causé sa perte : Louis Napoléon Bonaparte, élu Président de la République **en 1848**, a fait un **coup d'État dès 1851** et instauré le second empire le **2 décembre 1852**.

3) Le spectre d'une possible victoire communiste ;

La victoire du candidat communiste en cas d'élection du Président de la République au suffrage universel direct était possible dans la mesure où le parti communiste était le parti accrédité du plus grand nombre de voix **en 1958**.

4) L'hostilité parlementaire.

Les parlementaires étaient opposés à l'élection du Président de la République au suffrage universel, car ils craignaient l'établissement d'un pouvoir personnel de ce dernier.

Depuis la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, le Président de la République est élu au suffrage universel direct.

Tout candidat à l'élection présidentielle doit remplir quatre conditions : être majeur, jouir de ses droits civils et politiques, avoir la nationalité française et disposer de 500 parrainages de parlementaires et d'élus locaux.

L'élection a lieu au scrutin majoritaire à deux tours. Seuls les deux candidats arrivés en tête au premier tour restent en compétition pour le second. Celui-ci se tient quatorze jours après le premier tour.

S'agissant de la durée du mandat :

Initialement, à l'instar des deux républiques précédentes, la durée du mandat présidentiel était **de sept ans.**

La Constitution du 4 octobre 1958 avait repris la règle du septennat issue de la loi du 20 novembre 1873 pour une raison simple : le Président de la République ne devait pas être élu au même moment et pour la même durée que l'Assemblée nationale dès lors qu'il était censé être un arbitre des désaccords entre le Parlement et le gouvernement. Il devait donc inscrire son action au-delà du mandat des députés de l'Assemblée nationale.

Cependant, le Président de la République est rapidement devenu un gouvernant.

Ainsi, en 1973, Pompidou a engagé en vain une procédure de révision de la Constitution afin de réduire à 5 ans le mandat du Président de la République.

Toutefois, le débat sur la durée du mandat du Président de la République a été relancé à la suite de la première cohabitation (**1986-1988** : Mitterrand PDR et Chirac PM) **et conduit le Président de la République François Mitterrand à créer en 1992 la commission Vedel** afin qu'elle fasse des propositions de révision de la Constitution et donne son avis sur la réduction du mandat du Président de la République à 5 ans.

Néanmoins, les travaux de cette commission n'ont pas débouché sur une révision de la Constitution réduisant à 5 ans le mandat du Président de la République.

Cette réduction est finalement intervenue avec la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000.

S'agissant de la limitation du nombre de mandats : la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a limité à deux le nombre de mandats successifs.

S'agissant de l'intérim : en cas de **vacance ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel, les fonctions du Président de la République**, à l'exception de celles prévues aux **articles 11 et 12**, **sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le gouvernement.**

Il y a vacance lorsque la fonction n'a plus de titulaire du fait de la démission, du décès ou de la destitution du Président de la République. Il y a empêchement lorsque le Président de la République est dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions pour cause de maladie.

B- La responsabilité du Président de la République

La question de la responsabilité du Président de la République implique de distinguer la responsabilité politique de la responsabilité juridictionnelle.

La responsabilité juridictionnelle fera l'objet d'une séance spécifique et ne sera pas abordée ici. Nous bornerons donc à évoquer **la responsabilité politique.**

Le Président de la République est irresponsable politiquement. De fait, durant son mandat, ni le Parlement ni le peuple ne peuvent lui demander de rendre des comptes et le contraindre à la démission.

Jusqu'en **1958**, en contrepartie de son irresponsabilité politique, le Président de la République devait voir contresigner chacun de ses actes par les membres du gouvernement afin que le Parlement, le cas échéant, puisse en demander compte au contresignataire, faute de pouvoir le faire à l'auteur.

Depuis la **Constitution du 4 octobre 1958**, en vertu de son **article 19**, certains actes du Président de la République sont dispensés du contreseing du Premier ministre et des ministres responsables.

Attention : **Toutefois, l'irresponsabilité politique du Président de la République connaît certaines limites.**

En effet, la responsabilité politique du chef de l'État se trouve mise en cause dans plusieurs cas, sans que cela ne se traduise nécessairement par son éviction du pouvoir.

- Tout d'abord, lorsque le mandat du président sortant est remis en jeu et que ce dernier est candidat à sa propre succession, sa responsabilité politique est mise en cause et cette mise en cause peut se traduire par sa non-réélection.
- **Ensuite, à défaut d'y avoir éviction du pouvoir, il peut y avoir un évident affaiblissement du chef de l'État, lorsque la majorité parlementaire qui vient d'être élue appartient à une tendance politique qui lui est opposée :** la cohabitation a en effet pour conséquence de recentrer le Président de la République sur ses attributions propres, à l'exclusion de toute forme de direction de l'action de Gouvernement.
- **Enfin, sans remettre en cause le mandat du chef de l'État ni même l'affaiblir institutionnellement, les élections intermédiaires et les sondages qui scandent la vie politique expriment indirectement une opinion sur la conduite des affaires de l'État et entraînent des conséquences sur les**

conditions d'exercice du mandat du chef de l'État. Selon qu'il y a succès ou revers électoral en particulier, sa marge d'action est affectée dans un sens ou dans un autre et des conséquences peuvent ou doivent, selon le cas, en être tirées.

L'irresponsabilité politique du Président de la République connaît, en outre, une exception si l'on estime que le manquement de nature à justifier la procédure de destitution prévue à l'**article 68 de la Constitution** peut revêtir une dimension autre que pénale.

II. Les pouvoirs du Président de la République

On opère traditionnellement une distinction entre les pouvoirs dispensés de contreseing que l'on qualifie de pouvoirs propres (A) **et les pouvoirs qui s'exercent avec contreseing du Premier ministre et des ministres responsables** que l'on qualifie de pouvoirs partagés (B). **Cette distinction est critiquable pour plusieurs raisons** (C)**.**

A-Les pouvoirs propres

La dispense de contreseing est l'une des innovations majeures de la Constitution de la Vème République.

Comme l'affirme très justement Guy Carcassonne « *ce n'est pas tant la liste des pouvoirs sans contreseing qui a impressionné que le principe même.* »

Jusqu'alors, la tradition républicaine et démocratique avait considéré qu'en contrepartie de son irresponsabilité politique, le Président de la République devait voir contresigner chacun de ses actes par les membres du gouvernement afin que le

Parlement, le cas échéant, puisse en demander compte au contresignataire, faute de pouvoir le faire à l'auteur.

Énumérés à l'article 19 de la Constitution, les pouvoirs dispensés de contreseing sont :

- **La nomination du Premier ministre** (**article 8**) ;
- **Le référendum législatif** (**article 11**) ;
- **La dissolution de l'Assemblée nationale** (**article 12**) ;
- **Le recours aux pouvoirs exceptionnels** (**article 16**) ;
- **Le droit de s'adresser aux parlementaires** (**article 18**) ;
- **La nomination des membres du Conseil constitutionnel** (**article 56**) ;
- **La saisine du Conseil constitutionnel** (**article 54 et 61**).

B- Les pouvoirs partagés

Les pouvoirs avec contreseing dits pouvoirs partagés sont nombreux. On peut cependant les regrouper **en 4 catégories.**

1) Ceux en rapport avec le Gouvernement.

En application de l'**article 8, alinéa 2**, sur la proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme les ministres et met fin à leurs fonctions.

La nomination aux emplois civils et militaires supérieurs de l'État est également une prérogative partagée.

Il en va de même du pouvoir réglementaire. À cet égard, le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres (**articles 13 et 21**).

2) *Ceux en rapport avec le Parlement.*

La convocation aux sessions extraordinaires du Parlement (**article 30**) et la convocation du Congrès (**articles 18, 88-5 et 89**) sont des pouvoirs partagés.

Il en va de même de la demande d'une nouvelle délibération de la loi et de la promulgation de la loi (**article 10**).

3) *Ceux en rapport avec l'autorité judiciaire.*

Le Président de la République est le garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (**article 64**).

À ce titre, il dispose du droit régalien de faire grâce à titre individuel (**article 17**). La grâce se distingue de l'amnistie qui, outre la circonstance qu'elle soit collective, ressortit à la compétence du législateur (**article 34**).

4) *Ceux en rapport avec les relations internationales et la défense nationale.*

Le Président de la République est le chef des armées (**article 15**). À ce titre, il préside les conseils et comités supérieurs de la défense nationale. Il peut faire usage de la force nucléaire.

Il est le chef de la diplomatie. À ce titre, il accrédite les ambassadeurs français à l'étranger et les ambassadeurs étrangers. Surtout, il négocie et ratifie les traités (**article 52 de la Constitution**) et représente la France sur la scène internationale.

C- Une distinction critiquable

Cette distinction pouvoirs propres/pouvoirs partagés est critiquable pour trois raisons selon le constitutionnaliste Bastien François.

1) D'une part, elle est triplement inexacte

Tout d'abord, il y a des pouvoirs qui appartiennent en propre au Président de la République dans la mesure où lui seul peut les utiliser et aucune autre procédure ne peut parvenir à un résultat équivalent et qui sont pourtant soumis à un contreseing.

Exemple : Il en va ainsi du droit de grâce (**article 17**), de la demande d'une nouvelle délibération de la loi avant sa promulgation (**article 10**), de la réunion du Parlement en session extraordinaire (**article 30**), de la décision d'engager une révision de la Constitution sur proposition du Premier ministre et du choix de la procédure pour ce faire (**article 89**).

Ensuite, plusieurs des pouvoirs du Président énumérés à l'article 19 sont des pouvoirs partagés au sens où le Président, même dispensé de contreseing, ne peut agir seul.

Exemple : le Président de la République ne peut convoquer un référendum qu'à condition que le Premier ministre où les assemblées lui en aient fait la proposition.

Enfin, certains pouvoirs sont d'autant moins propres que le Président de la République n'en n'a pas le monopole. Il en va ainsi de la saisine du Conseil Constitutionnel ou de la nomination de ses membres.

2) Elle n'a pas beaucoup de sens hors période de cohabitation

En effet, dès lors que le gouvernement est subordonné au Président de la République, il ne peut lui refuser son contreseing. Entre le contreseing acquis par avance et l'absence de contreseing, la différence est ténue.

En outre, même en période de cohabitation, l'article 19 de la Constitution n'est pas vraiment utile au Président de la République.

- D'une part, il n'a pas le choix du Premier ministre.
- D'autre part, il ne peut convoquer seul un référendum.
- Enfin, une dissolution serait périlleuse.

Son utilité se limite à la nomination des membres du Conseil constitutionnel, à la saisine du de ce dernier et à la mise en œuvre de l'**article 16 de la Constitution**

3) Enfin et surtout, elle ne rend pas compte de la capacité d'action du Président de la République

Cela se produit du fait qu'il n'est pas seulement un arbitre, mais qu'il gouverne hors période de cohabitation.

III- Le rôle du Président de la République

Le Président de la République est, selon la situation politique, un gouvernant (A) **ou un arbitre** (B).

A- En cas de discordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République est un arbitre

Si l'élection présidentielle donne des possibilités, seules les élections législatives donnent réellement le pouvoir.

Ainsi, en cas de discordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République ne gouverne pas**. La détermination et la conduite de la politique de la Nation reviennent au Premier ministre.**

En période de cohabitation, **le Président de la République perd le choix du Premier ministre**. En effet, non seulement, il doit désigner un adversaire, mais il lui faut désigner celui que la majorité lui impose : Jacques Chirac en **1986**, Édouard Balladur en **1993** et Lionel Jospin en **1997**.

Le Président de la République perd également le choix de la durée des fonctions du Premier ministre.

En effet, sauf à provoquer une paralysie des institutions, le Président de la République n'est pas en position de pouvoir révoquer le Premier ministre qui n'est alors responsable que devant l'Assemblée nationale.

Il restera donc en fonctions jusqu'aux échéances électorales suivantes, sauf – hypothèse improbable - à ce que l'Assemblée nationale désapprouve la politique qu'il mène et adopte une motion de censure.

Enfin, le Président de la République perd naturellement le pouvoir de décision quant à la nomination des membres du gouvernement.

Attention : Ce principe connait une exception concernant les ministres relevant du périmètre de son domaine réservé (justice, défense, affaires étrangères).

Par ailleurs, en période de cohabitation, il est cantonné à un rôle d'arbitre entre le Parlement et le gouvernement d'ou son pouvoir d'engager un référendum législatif et de dissoudre l'Assemblée nationale en cas de l'hypothèse improbable du vote d'une motion de censure, **de gardien de la Constitution** d'où sa faculté de saisir le Conseil constitutionnel **ou encore de « *sauveur institutionnel* » en cas de crise mettant en cause l'intégrité du territoire où le fonctionnement régulier des pouvoirs publics** d'où les pleins pouvoirs qu'il peut alors s'arroger en vertu de l'**article 16 de la Constitution**.

B- En cas de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République gouverne

Seule la victoire aux élections législatives donne le pouvoir au Président de la République, mais elle le donne alors pleinement.

En effet, en cas de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, le Président de la République gouverne.

Il détermine la politique de la Nation tandis que le Premier ministre qu'il a discrétionnairement choisi **et les ministres** qu'il a nommés sur la proposition de ce dernier **sont chargés de la conduire et de la mettre en œuvre.**

Trois prérogatives lui permettent principalement de gouverner.

- **Tout d'abord, en vertu de l'article 9 de la Constitution, il préside le Conseil des ministres** où sont délibérés tous les projets de loi et d'ordonnance ainsi que les décrets les plus importants.
  Cette présidence lui donne la maitrise de l'ordre du jour.

- **Ensuite, en vertu de l'article 13 de la Constitution, il signe les décrets et les ordonnances qui sont délibérés en Conseil des ministres.**
  Le Conseil d'État a donné une large portée à cet article en jugeant qu'un décret, délibéré en Conseil des ministres alors même qu'aucun texte

n'imposait une telle délibération devient un acte du Président de la République dès lors qu'il doit être signé par lui (**CE, Ass., 10 septembre 1992, *Meyet***). Cette jurisprudence permet ainsi au Président de la République d'étendre à l'infini son pouvoir réglementaire dès lors qu'il préside le conseil des ministres et prive de sa portée la compétence de principe du Premier ministre pour prendre des règlements autonomes.
Il convient néanmoins de relever qu'un décret, non délibéré en conseil des ministres, est un acte du Premier ministre et est ainsi modifiable par lui seul nonobstant la signature du Président de la République (**CE, 27 avril 1962, *Sicard***).

- **Enfin, en vertu de l'article 13 de la Constitution, il nomme aux emplois civils et militaires.** Il détient la compétence de principe en la matière tandis que le Premier ministre dispose de la compétence d'exception.
  Par ailleurs, les nominations les plus importantes doivent intervenir au terme de la procédure prévue à l'**article 13 de la Constitution**. Cette procédure requiert un avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée et le Président de la République ne peut procéder à la nomination envisagée lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.