

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 3 - Le premier ministre

I.	Le Premier ministre, partie prenante d'un duo ou d'un duel	3
A-	Le Premier ministre est au service du Président de la République	4
1)	Le Président de la République nomme le Premier ministre.....	4
2)	Le gouvernement, dirigé par le Premier ministre, est subordonné au Président de la République et lui cède son pouvoir de déterminer la politique de la Nation	5
B-	L'avènement de la cohabitation place le Premier ministre en position de gouvernant.....	5
1)	Si le choix du Premier ministre n'est pas juridiquement contraint, il l'est politiquement en période de cohabitation.....	6
2)	En période de cohabitation, la lettre des articles 20 et 21 de la Constitution est respectée : le Premier ministre dirige l'action du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation.....	6
II.	Le Premier ministre, doté par la Constitution d'attributions personnelles	7
A-	Un entrepreneur politique	7
B-	Un entrepreneur juridique	9

À titre liminaire, il vous est recommandé de visionner le documentaire « L'enfer de Matignon » diffusé en 2010 sur France 5 et portant sur la fonction de Premier ministre sous la Ve République.

Le principe d'un chef de gouvernement existe depuis la Restauration et est une nécessité dans un régime parlementaire afin d'assurer la direction des affaires publiques et la représentation du gouvernement devant l'opinion et le Parlement.

Pourtant, le chef du gouvernement a pendant longtemps été une institution de nature coutumière, non prévue par les textes. Étant un membre du gouvernement comme les autres, il était titulaire d'un portefeuille ministériel et ne se consacrait pas exclusivement aux fonctions d'impulsion et de coordination de l'action gouvernementale.



Exemple : Sous la IIIe République, le président du Conseil, non évoqué par les **lois constitutionnelles de 1875**, était souvent à la tête d'un ministère important où il siégeait (Affaires étrangères, Intérieur, guerre, finances, instruction publique notamment) et ne consacrait qu'une part limitée de son temps à son rôle de chef du gouvernement.

Les choses ont néanmoins évolué dans les années 30 dans le sens d'un renforcement du rôle du Premier ministre au regard des circonstances troublées de l'époque : il se voit affecter à titre permanent un budget, un lieu - l'hôtel Matignon à partir de **1935** - et des services avec la création par une **loi du 24 décembre 1934 du secrétariat général à la présidence du conseil** - ultérieurement dénommé secrétariat général du gouvernement.

La Constitution de 1946 entérine constitutionnellement l'existence du Premier ministre tout en lui octroyant des fonctions essentielles :

- D'une part, il est le chef réel de l'exécutif, parce que, étant politiquement responsable, il doit détenir l'autorité effective.
- D'autre part, il est le chef du gouvernement dès lors qu'il choisit ses ministres et peut, dans la pratique, les révoquer.
- Enfin, il est le chef de la majorité parlementaire et dirige la coalition des partis qui soutiennent le Gouvernement.

Sous la Ve République, le chef du gouvernement, désormais dénommé Premier ministre, voit ses attributions limitées par l'autorité du Président de la République.

Toutefois, à la différence de ses prédécesseurs, il peut les exercer effectivement en raison de l'apparition du fait majoritaire.

Il joue un rôle central en étant, la « **clé de voûte des institutions** »¹ tandis que le chef de l'État est plutôt, dans la métaphore architecturale, la flèche de l'édifice. En effet, comme l'affirme à juste titre le constitutionnaliste Guy Carcassonne, « *le Premier ministre est, juridiquement, à l'articulation entre tous les pouvoirs : entre le président et le Parlement, entre l'exécutif et le législatif, entre le politique et l'administratif... C'est lui encore qui est, politiquement, au centre des relations entre la majorité dont il est le chef, et l'opposition, dont il est la cible ; entre le pouvoir qu'il doit incarner et l'opinion qu'il doit convaincre* ».

En outre, si la cohabitation peut enfermer le Président de la République dans une sorte de parenthèse, aucune situation ne peut réduire à néant le rôle du Premier ministre, sans lequel rien ne peut se décider ou se faire. Même Nicolas Sarkozy, qui avait qualifié François Fillon de « *collaborateur* », n'a pu le condamner au chômage technique.

Il n'en demeure pas moins que son rôle et son autorité varient selon la situation politique (I) bien qu'il dispose en tout état de cause d'attributions importantes qui en font un entrepreneur politique et juridique (II).

I. Le Première ministre, partie prenante d'un duo ou d'un duel

La Constitution de **1958** installe à la tête de l'État une « *dyarchie* »². Celle-ci s'apparente, selon la situation politique, à un duo (A) ou à un duel (B)) pour reprendre l'heureuse expression de Charles Debbash.

¹ La clé de voûte est un point géométrique où s'équilibrent des forces antagonistes.

² Si la dyarchie a été, selon les acteurs, douce ou conflictuelle, apaisée ou violente, égale ou inégale, elle a toujours existé. Le Président de la République et le Premier ministre sont toujours en concurrence

A- Le Premier ministre est au service du Président de la République

1) Le Président de la République nomme le Premier ministre

Juridiquement, son pouvoir de nomination n'est soumis par la Constitution à aucune contrainte autre que celle de la vacance du poste. En effet, la Constitution ne pose pas la moindre limite, pas même une condition explicite d'âge ou de nationalité.

Politiquement, en période de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, le choix du Premier ministre est discrétionnaire.

Par ailleurs, une fois nommé par le Président de la République, le Premier ministre n'a pas, contrairement aux Républiques antérieures, l'obligation d'être investi par le Parlement et dispose ainsi immédiatement de la plénitude de ses fonctions.



Attention : Néanmoins, le gouvernement étant responsable devant l'Assemblée nationale et devant par suite être accepté par cette dernière, le Premier ministre engage dans la pratique la responsabilité de celui-ci sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (**Art. 49 al. 1 de la Constitution**).

Aux termes de l'**article 8 de la Constitution**, « le Président de la République met fin aux fonctions du Premier ministre sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ».

En dehors des cas où sa démission est obligatoire³ ou est faite par courtoisie après une élection, la démission du Premier ministre a toujours été provoquée par le

et cherchent constamment à redéfinir à leurs profits le champ de leurs compétences et ce quelle que soit leurs couleurs politiques et la situation politique.

³ En cas de désapprobation de son programme ou de sa déclaration de politique générale par l'Assemblée nationale ou en cas d'adoption par cette dernière d'une motion de censure.

Président de la République, à l'exception de celles de Jacques Chirac en 1976 et de Manuel Valls en 2016. En effet, depuis le départ de Michel Debré de son poste de Premier ministre en 1962, s'est instaurée une pratique selon laquelle le Président de la République dispose d'un véritable pouvoir de révocation du Premier ministre et cela en dehors de toute contrainte électorale. À cet égard, la révocation la plus significative est celle de Jacques Chaban-Delmas : bien qu'ayant obtenu, en mai 1972, à une très large majorité la confiance de l'Assemblée nationale, il a été prié de démissionner moins de deux mois plus tard.

Ainsi, le soutien des parlementaires est nécessaire à la survie d'un Premier ministre, mais n'est pas suffisant pour lui assurer le maintien à son poste. Ce dernier doit avant tout bénéficier de la confiance du Président de la République.



À retenir : Si le Premier ministre est responsable non seulement devant l'Assemblée nationale, mais aussi devant le Président de la République, la première contrainte est virtuelle en raison du fait majoritaire tandis que la seconde est bien réelle.

2) *Le gouvernement, dirigé par le Premier ministre, est subordonné au Président de la République et lui cède son pouvoir de déterminer la politique de la Nation*

Il garde néanmoins le pouvoir de la conduire et se charge ainsi de mettre en œuvre le programme sur la base duquel il a été élu le président.

La situation est tout autre en cas de discordance des majorités parlementaires et présidentielles.

B- L'avènement de la cohabitation place le Premier ministre en position de gouvernant

1) *Si le choix du Premier ministre n'est pas juridiquement contraint, il l'est politiquement en période de cohabitation*

Dans ce cas, le Président de la République perd le choix du Premier ministre. En effet, non seulement, il doit désigner un adversaire, mais il lui faut aussi 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 fonction jusqu'aux échéances électorales suivantes, si l'Assemblée nationale désapprouve la politique qu'il mène et adopte une motion de censure.

2) *En période de cohabitation, la lettre des articles 20 et 21 de la Constitution est respectée : le Premier ministre dirige l'action du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation*

Autrement dit, il gouverne et son rôle est alors comparable à celui de ses homologues allemand et britannique.



Attention : Si le Premier ministre gouverne, il ne doit néanmoins pas empiéter sur le domaine réservé du Président de la République.

La cohabitation ayant été rendue peu probable par la révision constitutionnelle de **2000**, il a été envisagé, à l'occasion de la révision constitutionnelle de **2008** et à l'instigation du Président de la République, de prévoir que le Premier ministre conduise la politique définie par le Président de la République.

Cette inscription dans le texte constitutionnel de cette répartition des rôles n'aurait néanmoins pas manqué de compliquer le fonctionnement des institutions en cas de survenance – qui n'est pas à exclure – d'une cohabitation.

C'est pourquoi, faute de pouvoir établir des mécanismes permettant d'écartier une telle éventualité, cette modification a finalement été écartée et le texte de la Constitution n'a pas été modifié dans ce sens.

Si son rôle et son autorité varient selon la situation politique, le Premier ministre dispose en tout état de cause de prérogatives importantes.

II. Le Premier ministre, doté par la Constitution d'attributions personnelles

Selon la distinction établie par Jean Gicquel, le Premier ministre est à la fois un entrepreneur politique (A) et un entrepreneur juridique (B).

A- Un entrepreneur politique

Le rôle d'entrepreneur politique du Premier ministre se manifeste à plusieurs égards.

Chargé de la direction de l'action du gouvernement en vertu de l'**article 21 de la Constitution**, le Premier ministre est le « *chef d'orchestre* » du gouvernement.



Attention : Son autorité sur les membres du gouvernement est néanmoins d'ordre politique et non juridique⁴.

Quoi qu'il en soit, au titre de son rôle de direction et de coordination de l'action du gouvernement, il lui est loisible d'adresser des instructions par voie de circulaire aux membres du gouvernement ainsi qu'aux administrations placées sous leur autorité,

⁴ Il n'est pas le supérieur hiérarchique des ministres (Conseil d'Etat, Section, 12 novembre 1965, *Compagnie marchande de Tunisie*).

leur prescrivant d'agir dans un sens déterminé ou d'adopter telle interprétation du droit en vigueur (**CE, 26 décembre 2012, Association libérez les Mademoiselles**).

Surtout, il convoque les réunions préparatoires ou décisionnelles, tranche les désaccords fréquents entre ministres lors des comités et réunions interministérielles et indique à chacun d'eux lors de la mise au point du projet de lois de finances, par des lettres dites de cadrage et de plafonds, leurs contraintes budgétaires.

À la tête du gouvernement, le Premier ministre dirige naturellement l'ensemble de l'administration. Pour mener à bien la conduite de l'action gouvernementale, il peut ainsi compter sur elle. Plus précisément, il s'appuie sur trois services qui lui sont directement rattachés : son cabinet, le secrétariat général du gouvernement (SGG) et le secrétariat général des affaires européennes (SGAE).

En outre, le Premier ministre est le chef de la majorité parlementaire. S'il n'en est pas le « *chef naturel* », comme l'ont montré les difficultés éprouvées par Raymond Barre, Michel Rocard, Édith Cresson, Édouard Balladur, Dominique de Villepin ou encore Manuel Valls, il devra s'imposer à elle. À cet égard, les réponses lors des séances de questions au gouvernement, les discours prononcés devant les groupes parlementaires ou les réunions avec les députés de la majorité avant les séances publiques sont autant d'occasions pour le Premier ministre de renforcer ses liens avec les députés et de les associer à l'action du gouvernement.

Pour finir, le Premier ministre est appelé à œuvrer avec le Président de la République. Cette nécessaire collaboration des deux têtes de l'exécutif se manifeste à plusieurs égards :

- Tout d'abord, **le Premier ministre contresigne tous les actes du Président de la République**, à l'exception de ceux énumérés à l'**article 19 de la Constitution**.

- Ensuite, en vertu des **alinéas 3 et 4 de l'article 21 de la Constitution**⁵, il est **déléataire du Président de la République de manière inconditionnelle en ce qui concerne les conseils et comités de défense, et de manière conditionnelle pour le Conseil des ministres** puisque la suppléance, exceptionnelle, doit être expresse et sur un ordre du jour déterminé⁶.
- En outre, le **Président de la République est tenu de recueillir son avis avant de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12 de la Constitution)** et dans le cadre de la mise en œuvre des pouvoirs extraordinaires (**art. 16 de la Constitution**).
- Par ailleurs, le **Premier ministre peut proposer au Président de la République la réunion du Parlement en session extraordinaire (art. 29 de la Constitution)**, l'engagement d'une procédure de révision de la Constitution (**art. 89 de la Constitution**) ou encore la soumission au référendum d'un projet de loi (**art. 11 de la Constitution**).

B- Un entrepreneur juridique

Dans le domaine normatif, le Premier ministre occupe une place essentielle au sein du pouvoir exécutif.

- **Tout d'abord, le Premier ministre est le seul membre de l'exécutif à disposer de l'initiative des lois.**



Attention : Ce principe connaît une exception s'agissant des projets de loi constitutionnelle dont l'initiative appartient au Président de la République.

Il partage cette initiative avec les membres du Parlement en vertu de l'article 39 de la Constitution.

⁵ « Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15. Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé. »

⁶ A ce jour, les Présidents de la République n'ont fait usage de cette possibilité que pour des raisons de santé ou en raison d'un long déplacement à l'étranger.

- De plus, il intervient dans le déroulement de la procédure législative et est à ce titre l'interlocuteur incontournable du Parlement. En effet, il choisit en principe l'assemblée saisie⁷, rédige les amendements et peut décider d'opter pour certaines procédures comme la procédure accélérée en application de l'article 49-3 de la Constitution ou le vote bloqué, ou encore la convocation d'une commission mixte paritaire.



Attention : Dans les faits, certains de ces pouvoirs sont cependant exercés, dans le cours de la discussion de chaque texte, par le ministre en charge du texte discuté notamment le droit d'amendement et le vote bloqué.

- Ensuite, en application des articles 21 et 37 de la Constitution, le Premier ministre dispose du pouvoir réglementaire, pour prendre tant des règlements d'exécution des lois que des règlements autonomes.

Il est le seul à pouvoir prendre des règlements d'exécution des lois et est tenu de le faire dans un délai raisonnable (par exemple *CE, Ass., 27 novembre 1964 ministre des Finances et des Affaires économiques c. Dame veuve Renard* et *CE, 27 juillet 2005, Association Bretagne Ateliers*).

En revanche, il partage avec le Président de la République le pouvoir de prendre des règlements autonomes, mais détient la compétence de principe.

Cette compétence de principe a néanmoins été privée de sa portée par la jurisprudence Meyet selon laquelle 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*).

⁷ Par exception à ce principe, en vertu de l'article 39 de la Constitution, les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale tandis que les projets de loi ayant pour objet principal l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

En effet, cette jurisprudence permet au Président de la République d'étendre à l'infini son pouvoir réglementaire dès lors qu'il préside le conseil des ministres et en maîtrise l'ordre du jour en vertu de l'**article 9 de la Constitution**.

Pourtant, 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**).



Exemple : En tant que titulaire du pouvoir réglementaire de principe, le Premier ministre peut prendre des mesures de police applicables à l'ensemble du territoire et justifiées par les nécessités de l'ordre public (**CE, 4 juin 1975, Bouvet de la Maisonneuve**).

En outre, il est chargé de veiller au respect par le législateur de son champ de compétence bien que cette mission soit quelque peu tombée en désuétude en raison de l'apparition du fait majoritaire.

À cette fin, le Premier ministre peut ou doit selon les cas saisir le Conseil constitutionnel.

Il lui appartient exclusivement et obligatoirement de saisir le Conseil constitutionnel des lois organiques et des règlements des assemblées (art. 61 al. 1 de la Constitution).

En revanche, s'agissant des lois ordinaires, la saisine du Conseil constitutionnel est facultative et peut intervenir à trois moments.

- Tout d'abord, il peut le saisir lors de la procédure législative en vertu de l'**article 41 de la Constitution** : si une proposition de loi ou un amendement empiète sur le domaine réglementaire, le PM peut s'y opposer et saisir le CC en cas de désaccord avec le président de l'assemblée intéressé.
- Ensuite, il peut le saisir après le vote de la loi et avant sa promulgation en vertu de l'**article 61 de la Constitution**.
- Enfin, après la promulgation de la loi, le PM peut en vertu de l'**article 37-2 de la Constitution** saisir le CC afin qu'il constate le caractère réglementaire de certaines dispositions de cette loi. Cette procédure est appelée la procédure de délégalisation.

En raison du fait majoritaire, les **articles 41 et 61** ont été délaissés par le Premier ministre. En revanche, l'**article 37 al. 2 de la Constitution** reste utilisé.

Par ailleurs, en vertu de l'article 54 de la Constitution, le Premier ministre peut également saisir le Conseil constitutionnel de la question de la compatibilité d'un engagement international de la France – accord ou traité – avec la Constitution.

Il a déjà fait usage de cette faculté à quatre reprises, conjointement avec le Président de la République en **1997** et **1999**, seul en **1970** et **2006**.

Enfin, en application de l'article 21 de la Constitution, sous réserve du pouvoir de nomination du Président de la République comme prévu à l'article 13 de la Constitution, il nomme aux emplois civils et militaires. Il délègue généralement une partie de cette compétence aux ministres, deux millions d'emplois étant concernés.

Qualifiée de « *bail le plus précaire de Paris* » par Michel Rocard, la fonction de Premier ministre est toutefois relativement stable par rapport aux républiques précédentes.

Elle n'en demeure pas moins grisante par sa variété, frustrante par sa subordination hors période de cohabitation et épuisante par sa densité. Considérée par Édouard Balladur comme la fonction « *la plus difficile de la République* », elle reste néanmoins toujours recherchée et n'est pas devenue superflue avec l'instauration du quinquennat⁸.

⁸ Certains auteurs pronostiquaient l'effacement du Premier ministre, rendu superflu par un président suractif du fait de la brièveté de son mandat. La réalité a démontré l'inanité de ces pronostics : le Premier ministre est toujours bien vivant.