

Section 1 : La fonction présidentielle

Paragraphe 1 : L'élection du Président de la République

A – L'onction populaire

- L'élection au suffrage universel direct
- La procédure d'élection (art 7)

B – La pratique de l'élection au SUD

C – L'interruption momentanée et la cessation de fonction

- La suppléance
- Les vacances des fonctions

La suppléance et la cessation de fonction

La suppléance

La suppléance commence dans tous les cas où le Président de la République est temporairement empêché d'exercer ses fonctions. Par exemple, tel est le cas quand il est absent, en mission diplomatique à l'étranger, ou encore quand, souffrant, il doit prendre du repos. Deux hypothèses sont prévues par l'article 21 de la Constitution. La première (art. C 21 al. 3) prévoit que le Premier ministre supplée, le cas échéant, le Président de la République à la présidence des conseils et comités supérieurs de la Défense. La seconde que, à titre exceptionnel et sur délégation expresse, le Premier ministre la supplée pour la présidence du Conseil des ministres, sur un ordre du jour préalablement déterminé

La vacance des fonctions

- L'article 7 de la Constitution organise la vacance ou l'empêchement. Ainsi, lorsque le Président quitte ses fonctions, s'ouvre une période d'intérim. Un autre Président, déjà élu ou en passe de l'être, prendra le relais au sommet de l'Etat. Quatre hypothèses de fins prématurées des fonctions sont envisageables : le décès, la démission, un empêchement définitif d'exercer ses fonctions ou (art. C. 68) la haute trahison proclamée par la Haute Cour de Justice. C'est au Conseil constitutionnel qu'il revient de constater ces fins prématurées et de déclarer la vacance. Si l'on comprend bien ce que recouvre le décès et la démission du Président, un flou règne autour du constat d'un empêchement de caractère définitif, notion dans laquelle le Conseil constitutionnel pourrait être amené à jouer un rôle capital.
- Au cas de maladie grave, interdisant au Président l'exercice de ses fonctions, le gouvernement peut saisir le Conseil constitutionnel, qui, à la majorité absolue de ses membres peut constater l'EMPECHEMENT du Président.
- Si l'empêchement est déclaré DEFINITIF par le Conseil Constitutionnel, et en cas de vacance, une élection présidentielle est organisée dans un délai variant entre 20 et 35 jours.
- Les articles 49 et 50 et l'article 89 ne peuvent être mis en œuvre avant l'élection du successeur

- La différence entre la suppléance et la vacance est que l'une est temporaire alors que l'autre est définitive.

D – Les attributions du Président de la République

1) les actes contresignés et ceux dispensés de contresign

- Qu'est-ce qu'un contresign?

Le contresign est un mécanisme permettant de transférer la responsabilité constitutionnelle des actes du Président sur le chef du Premier ministre. En effet, le Président de la République, en tant qu'arbitre constitutionnel, est juridiquement irresponsable. Or, il faut bien, pour préserver l'utilité des contrepoids et la cohérence globale de l'équilibre des pouvoirs, que tout acte de puissance publique soit imputé à une personne. A qui imputer la responsabilité des actes d'un Président irresponsable ? Le Premier ministre, seconde figure de l'exécutif, répond devant le Parlement de tous les actes de l'Exécutif par le biais du mécanisme de contresign.

En d'autres termes, Durant l'exercice de son mandat, le Président agit de concert avec le Gouvernement afin de mener à bien les réformes pour lesquelles il est élu et cette nécessaire collaboration entre les deux têtes de l'exécutif se traduit par le contresign.

D – Les attributions du Président de la République

- Les actes du Président de la République ne réclamant pas de contresign

La liste des actes dispensés de contresign figure à l'art. C. 19. Il s'agit de :

- la nomination du Premier ministre (article 8-1),
- le référendum (11)

- le dissolution (12)
- les pouvoirs de dictateur constitutionnel (16)
- les messages adressés au Parlement (18)
- la saisine du Conseil constitutionnel concernant la constitutionnalité d'un traité (54)
- la nomination de 3 membres du Conseil constitutionnel et de son président (56)
- la saisine du Conseil constitutionnel d'un recours en inconstitutionnalité contre une loi (61)

D – Les attributions du Président de la République

- Les actes contresignés sont :

- la nomination des membres du Gouvernement autres que le Premier ministre (art. C. 8 al.2), des titulaires d'emplois civils et militaires (art. C. 13 al. 2 & 3) et des ambassadeurs (art. C 14),
- La promulgation des lois (art. C. 10 al. 1er),
- la demande de seconde délibération de la loi parlementaire à l'Assemblée nationale (art. C. 10 al. 2),

- la signature des ordonnances et des décrets délibérés en Conseil des ministres (art. C. 13 al. 1er),
- le droit de grâce (art. C. 17),
- l'ouverture et la clôture par décret des sessions extraordinaires du Parlement (art. C. 30)
- la négociation et la ratification des traités (art. C. 52 & 53)
- la proposition de révision constitutionnelle de l'article 89 de la Constitution

D – Les attributions du Président de la République

- 2) L'exercice des pouvoirs présidentiels

Trouver et définir les articles se référant à la dissolution, le référendum législatif et les pleins pouvoirs.

La dissolution :

- La dissolution est le renvoi anticipé, avant la fin du mandat de l'Assemblée Nationale, des députés devant leurs électeurs.
- La dissolution est un mécanisme permettant de débloquer une crise entre le Législatif et l'Exécutif ou de prendre la mesure de l'opinion publique de la Nation. Un conflit général entre le Parlement et le Gouvernement peut amener le premier à renverser le second. Cette situation peut amener le Président à solliciter l'arbitrage du différend en prononçant la dissolution de la chambre basse (art. C. 12). La dissolution est un élément classique des régimes parlementaires, contrepartie traditionnelle de la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.
- Le Président de la République n'est soumis qu'à une obligation de consultation (Premier ministre et Présidents des deux assemblées) et peut, malgré des avis défavorables, prononcer la dissolution. Les élections législatives seront alors organisées dans un délai de 40 jours. La dissolution est interdite dans l'année suivant une dissolution afin d'éviter un usage abusif de la dissolution en période de crise, celle-ci est interdite durant la période de pouvoirs exceptionnels (art. C. 16), ainsi que durant l'intérim présidentiel (art. C. 7 al. 4).

D – Les attributions du Président de la République

- Cinq dissolutions ont été prononcées sous la Ve République :

- le 9 octobre 1962 : à la suite du conflit entre le Parlement et le Gouvernement Pompidou sur le projet de référendum portant élection du Président au suffrage universel direct
- le 30 mai 1968 : à la suite d'une situation de crise des "événements de mai", consultation des citoyens sur la confiance faite au Président et au Gouvernement (large succès gaulliste)
- le 22 mai 1981 : le Président Mitterrand souhaitant et obtenant une majorité à l'Assemblée,
- le 14 mai 1988 : le même souhaitant la même chose. Mise en concordance des deux majorités- le 22 avril 1997 : Le Président Jacques Chirac, posant par la dissolution une "question de confiance" au peuple, dissout l'assemblée un an avant terme. Il pense éviter ainsi une nouvelle cohabitation. C'est l'inverse qui sort des urnes. C'est une recherche de mise en concordance de la majorité parlementaire et de la majorité présidentielle pour la durée du mandat présidentiel. Son échec conduit à une cohabitation de 5 ans.

D – Les attributions du Président de la République

- Le référendum législatif

• Le référendum législatif est conçu pour permettre au Président de la République d'en appeler directement au peuple. L'art. C. 11 lui permet d'organiser un référendum par lequel le peuple souverain approuve ou rejette le texte.

• L'article 11 ne représente qu'une modalité du référendum, qui se trouve également traité par d'autres dispositions constitutionnelles (art. C. 3, C. 53, C. 60, C. 76, C.77, C. 89).

• L'initiative du référendum législatif est partagée entre le Premier ministre et les assemblées composant le Parlement. Les propositions ne peuvent porter que sur des projets de loi ; en aucun cas le référendum ne peut porter sur des propositions de loi. En outre les propositions ne peuvent porter que sur la liste des matières contenues dans l'article 11 de la Constitution : organisation des pouvoirs

publics, ratification des traités non contraires à la Constitution, réformes relatives à la politique économique ou sociale de la Nation et aux services publics qui y concourent.

D – Les attributions du Président de la République

- Depuis 1958, la présidence a utilisé 9 fois l'article 11 :
- - les 8 janvier 1961 et 8 avril 1962 : sur la politique algérienne du Président
- le 28 octobre 1962 : sur la révision de la Constitution instituant l'élection du Président au suffrage universel direct,
- le 27 avril 1969 : sur la réforme du Sénat et sa fusion avec le Conseil économique et social, référendum soldé par un "non" qui poussa le Général De Gaulle à démissionner,
- le 5 avril 1972 : afin d'autoriser la ratification du traité d'adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège[1] aux Communautés européennes,
- le 6 novembre 1988 : sur l'organisation des pouvoirs publics en Nouvelle-Calédonie,
- le 20 septembre 1992 : sur la ratification du Traité sur l'Union européenne,
- - la réduction du mandat présidentiel à cinq ans,
- - en 2005, sur la ratification du Traité portant constitution européenne
-

[1] Au dernier moment, un référendum, norvégien celui-là, allait laisser la Norvège en-dehors des Communautés.

D – Les attributions du Président de la République

- Les pleins pouvoirs (art. 16 C)
- Les rédacteurs de la Constitution, le Général De Gaulle et Michel Debré, ont souhaité un texte qui permette le rétablissement rapide du fonctionnement des pouvoirs publics en cas de crise grave. Ce texte se trouve à l'article 16 de la Constitution.

Pour que ce texte s'applique, il faut deux conditions cumulatives :

- « que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics soit interrompu » est la première condition.
- la seconde condition est alternative : « Une menace grave et immédiate » doit peser soit sur « l'intégrité du territoire », soit sur « l'exécution des engagements internationaux consentis par la France ».

- Si ces conditions sont réunies, le Président de la République peut mettre en application l'art. C. 16. Il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire, dispensé de tout contreseing. La seule obligation qui pèse sur le Président est de consulter les présidents des assemblées parlementaires ainsi que le Premier ministre. Il doit en outre informer le Conseil constitutionnel, qui rend un avis motivé et publié au Journal officiel (art. 53 Ord. 7 nov. 1958). Sitôt sa décision prise, le Président en informe la Nation par un message.

D – Les attributions du Président de la République

- Conçu pour ne jamais avoir à s'appliquer, l'article 16 a été paradoxalement mis en œuvre dès la troisième année d'application de la Constitution. A la suite de l'annonce de l'autodétermination en Algérie, des généraux insurgés déclenchèrent un putsch, et séquestrèrent le représentant du Gouvernement. Le Conseil constitutionnel rendit un avis favorable le 23 avril 1961, constatant la menace sur l'intégrité du territoire et l'interruption du fonctionnement des pouvoirs publics.
- Le président De Gaulle prit 22 décisions entre le 23 avril 1961 et le 29 septembre 1961. Or les généraux insurgés ont déposé les armes dès le 25 avril, soit deux jours après le déclenchement des pleins pouvoirs que le Président a néanmoins maintenu pendant cinq mois. L'art. C. 16 ne précise pas pour quelle durée les circonstances exceptionnelles doivent être maintenues ; il y a là une lacune du texte qui n'a pas été comblée.

Paragraphe 2 : Le rôle constitutionnel du Président de la République

- A l'aide de l'article 5 de la Constitution, essayez d'expliquer pourquoi le Président est un arbitre politique irresponsable?
- Ensuite trouvez les trois domaines que constituent la mission d'arbitrage du Président

Paragraphe 2 : Le rôle constitutionnel du Président de la République

- A - Un arbitre politique irresponsable

L'art. 5, premier article consacré au Président, définit le rôle d'un arbitre irresponsable.

L'irresponsabilité du Chef de l'Etat est une tradition politique des plus classiques. Que le régime soit républicain ou monarchiste, présidentiel ou parlementaire, l'irresponsabilité politique du Chef de l'Etat reste une constante. Cette irresponsabilité n'est que politique ; elle exclut toute irresponsabilité pénale (art. C.68 : crime de haute trahison devant la Haute Cour de Justice ou art. C.53-2 : crimes internationaux, justiciables de la Cour Pénale Internationale). Ce principe d'irresponsabilité semble

tellement fort dans notre droit constitutionnel contemporain que le Président Mitterrand intervint en 1984 pour rappeler que le Président Giscard d'Estaing ne devait pas, à raison de ses fonctions présidentielles, se présenter devant une commission d'enquête parlementaire examinant des faits survenus durant son mandat. Le Conseil constitutionnel a rappelé le privilège de juridiction du Chef de l'Etat dans un communiqué de presse du 10 octobre 2000. Interprétation nouvelle et audacieuse qui trouve son fondement dans le principe de séparation des pouvoirs (qui interdit qu'un membre de l'exécutif puisse être inquiété par l'autorité judiciaire), dans le principe de continuité de l'Etat et dans l'élection du Président au suffrage universel direct. Toutefois, d'autres principes, comme l'Etat de droit ou l'égalité des citoyens, contrarient ce « privilège de juridiction ».

Paragraphe 2 : Le rôle constitutionnel du Président de la République

- Un arrêt de la Cour de cassation du 10 octobre 2001, rendu en Assemblée plénière, appliquant la disposition du Conseil constitutionnel, dans un dossier où des magistrats voulaient poursuivre le Président pour des actes commis avant son entrée en fonctions, la Cour de cassation estime que, même pour ces faits, « le Président ne peut, pendant la durée de ses fonctions, être entendu comme témoin assisté, ni être mis en examen, ni être cité ou renvoyé pour une infraction pénale quelconque devant une juridiction de droit commun ; qu'il n'est pas davantage soumis à l'obligation de comparaître, dès lors que cette obligation est assortie d'une mesure de contrainte par la force politique et qu'elle est pénalement sanctionnée ».

- Le Président n'échappe pas définitivement aux poursuites, mais il serait choquant qu'il soit traîné devant les Tribunaux durant son mandat, les poursuites peuvent constituer un harcèlement cherchant à l'affaiblir à des fins électorales.

Paragraphe 2 : Le rôle constitutionnel du Président de la République

- L'irresponsabilité politique confère au Président toute latitude pour exercer son arbitrage politique.

L'art. C.5 en pose les jalons. Trois domaines constituent la mission d'arbitrage du Président :

- veiller au respect de la Constitution. Le rôle d'arbitrage se retrouve quand il s'agit d'interpréter le texte constitutionnel ou de garantir le respect de décisions du Conseil constitutionnel,

- assurer le fonctionnement des pouvoirs publics. Il revient au président d'éviter que le jeu des pouvoirs publics n'aboutissent à une situation de blocage, ou qu'un pouvoir en vienne à dominer un autre, (dissolution, changements)

- garantir l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire, et le respect des traités signés par la France.

- Dernier rôle constitutionnel du Président de la République : garantir l'indépendance de la magistrature (art. c.64); c'est son rôle d'arbitrage qui justifie que le Président siège au Conseil supérieur de la magistrature.

Paragraphe 2 : Le rôle constitutionnel du Président de la République

- La présidence du Conseil des ministres

- Outre les divers conseils dont le Président a la charge (art. C.65 : présidence du C.S.M., art. C.15 : conseils et comités supérieurs de la défense, au nombre de trois selon l'ord. du 7 janvier. 1959, i.e. le Conseil supérieur de la Défense, le Comité de défense et le Comité de défense restreint), le Président préside, en vertu de l'art. C.9, le Conseil des ministres. La forme parlementaire du régime, qui induit une responsabilité collégiale des ministres devant le Parlement, impose l'existence d'un Conseil des ministres. C'est au sein de ce dernier que s'élabore la politique du Gouvernement.

- Le Conseil des ministres est le lieu où le Président peut transformer en action le programme politique pour lequel il a été élu.

- Fin de section

SECTION II.- LE CHEF DU GOUVERNEMENT ET SON EQUIPE GOUVERNEMENTALE

- Le Premier ministre conduit l'action du Gouvernement dont il partage le destin. De son entrée en fonction jusqu'à sa cessation (Paragraphe 1), le Premier ministre jouit de pouvoirs propres à conduire la politique intérieure de la Nation (Paragraphe 2)

Paragraphe 1 Entrée en fonction et cessation des fonctions

A – l'entrée en fonction

- Sous la Ve République, selon l'article 8 de la Constitution, le Président nomme le Premier ministre sans que ce dernier doive obtenir l'aval du Parlement. Le lien juridique entre la nomination du Premier ministre et un vote parlementaire est rompu. l'investiture a disparu, mais la question du vote de confiance demeure (art. 49 al. 3). La question de confiance se distingue de l'investiture en ce qu'elle reste à la discrétion du Premier ministre qui peut la poser lors de son entrée en fonction, mais qui n'y est pas obligé.

B - L'intérim ou la cessation de fonction

- A l'instar du Président de la République, la cessation des fonctions du Premier ministre peut avoir un caractère temporaire ou définitif.

- L'intérim, cessation temporaire des fonctions, peut trouver sa cause dans la maladie, ou dans un déplacement à l'étranger. Mais contrairement au Président de la République, la Constitution est muette sur l'intérim du Premier ministre. L'intérim est en général exercé par le ministre placé le premier dans l'ordre protocolaire, qui jouit de la quasi-plénitude des pouvoirs du Chef de Gouvernement.

- La cessation définitive des fonctions correspond à la démission du Premier ministre, qui emporte toujours démission collégiale du Gouvernement avec elle. Pareille démission peut être spontanée ou provoquée. S'agissant de la démission spontanée, il va de soi qu'un Premier ministre qui ne souhaite pas poursuivre sa mission peut présenter au Président la démission du Gouvernement. Il n'est pas obligé de consulter les membres de l'exécutif, même si nous pouvons supposer que la courtoisie l'invite à le faire. Les hypothèses de démission spontanée sont rares (pour ne pas dire unique : le cas de la démission de Jacques Chirac en 1976).

B - L'intérim ou la cessation de fonction

- S'agissant de la démission provoquée elle résulte du résultat négatif d'un vote de confiance engagé devant l'Assemblée par le Premier ministre (art. C. 50), que son initiateur soit le Gouvernement (art. C. 49 al. 1er & 3) ou l'Assemblée elle-même (Art. C. 49 al. 2). Ce cas ne s'est produit qu'une seule fois : le 28 nov. 1962.(cf. Gouvernement Pompidou) ;

- Suivant une coutume constitutionnelle, le Premier ministre remet la démission de son Gouvernement à la suite de chaque élection législative et présidentielle, ou bien pour faciliter un large remaniement ministériel souhaité par l'Exécutif.

- La démission imposée par le Président : la Constitution n'y fait pas allusion, mais la pratique révèle sa fréquence (lettre anticipée et non datée de démission). Michel Debré, Jacques Chaban-Delmas, Pierre Mauroy, Michel Rocard, Edith Cresson, Jean-Pierre Raffarin ont été « renvoyés ».

Paragraphe 2 : Les attributions du premier ministre

- Le choix de l'équipe ministérielle

- Le choix du Premier ministre dans la composition de l'équipe ministérielle est relativement important (art. C. 8 al. 2). Le Premier ministre propose au Président de la République l'organisation générale du Gouvernement ainsi que les noms des personnes qu'il souhaite voir à chaque poste. Le Président de la République examine ces nominations puis décrète les nominations si elles lui agrément. Le décret présidentiel est contresigné par le Premier ministre.

- De plus, depuis quelques années, se pose la question de la parité (entendons la parité hommes - femmes). La vie publique s'est beaucoup féminisée avec les gouvernements Juppé et le gouvernement Jospin.

Paragraphe 2 : Les attributions du premier ministre

- Un véritable Chef du Gouvernement ?

- En tant que Chef du Gouvernement, le Premier ministre exerce un rôle d'arbitrage entre les membres de l'Exécutif. Il s'agit ici de trancher les conflits d'intérêt entre les différents membres du Gouvernement. Quand les politiques que souhaitent mettre en place les titulaires de portefeuilles ministériels sont incompatibles entre elles, le Premier ministre tranche. Son arbitrage peut emporter le départ d'un membre de l'équipe gouvernementale.

- En tant que Chef du Gouvernement, investi par la Constitution, le Premier ministre est donc garant de la cohérence ministérielle. Pour ce faire, lui seul peut engager la vie de son Gouvernement sur une question de confiance posée à l'Assemblée (art. C. 49 al. 1er & 3). Aucun ministre ne peut le faire, excepté le Premier ministre intérimaire si et seulement si ce dernier a sollicité, au préalable, une délibération en Conseil des ministres.

Paragraphe 2 : Les attributions du premier ministre

- Les pouvoirs constitutionnels du Premier ministre et du Gouvernement.

- Selon l'art. 20, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

- Selon l'art. 21, « le Premier ministre DIRIGE l'action du Gouvernement ». C'est le Premier ministre qui assure l'exécution des lois, alors que le Gouvernement dispose de l'Administration et de la force armée. Les pouvoirs du Premier ministre se démarquent donc en partie de ceux du Gouvernement dont il est le chef.

- Gouverner, c'est disposer des pouvoirs nécessaires pour fixer les grandes orientations politiques suivies par le pays, d'une part, et d'autre part pour traduire ces grands principes en règles de conduite applicables.

- Pour déterminer la politique de la Nation, le Premier ministre dispose d'un pouvoir essentiel :

l'initiative des lois (art. C. 39). Il partage donc avec les parlementaires le pouvoir de proposer des textes au vote du Parlement. Ainsi, ce qui n'est que vaste projet peut commencer à se concrétiser. Au cas où le débat parlementaire modifierait considérablement le projet de loi, le Premier ministre peut également déposer des amendements* au nom du Gouvernement.

- Conduire la politique de la nation
- Cette fonction gouvernementale est dirigée par le Premier ministre sous les directives et orientations du Président de la République.
- Une fois la politique déterminée, les projets arrêtés et les propositions faites, le projet de loi passe devant le Parlement. Mais adopter des lois ne suffit pas, encore faut-il les mettre en œuvre, en assurer l'entrée en vigueur. C'est le rôle traditionnellement dévolu à l'Exécutif que de prendre les mesures d'exécution des lois. Cette mission d'exécution de la loi est assurée par l'édition de règlements (art. C. 21). Sur le fondement de cet article, le Premier ministre peut adopter des décrets*, mesures nécessaires permettant aux lois, textes législatifs plus généraux, d'entrer en vigueur.

• Ce pouvoir est loin d'être négligeable : en effet, une loi demeure lettre morte tant que les décrets d'application n'ont pas été adoptés. Le Premier ministre peut donc retarder, voire empêcher, l'entrée en vigueur de la loi. Pour tenter de juguler cette tentation de l'Exécutif, le Parlement peut fixer, dans la loi, une date butoir, précisant dans quels délais les décrets d'application doivent être adoptés. Mais le Président de la République, en signant les décrets pris en Conseil des ministres participe à ce pouvoir réglementaire.

• Le Premier ministre doit enfin disposer de l'administration qui lui permettra de mettre en œuvre la politique choisie. Pour cela, le Premier ministre dispose de la direction de l'administration civile et militaire.

• La solidarité ministérielle en régime parlementaire

• Le Titre III de la Constitution intègre donc, à la fois le Premier ministre et le Gouvernement dont les fonctions sont indissolublement liées : ils assument de façon solidaire leur responsabilité devant l'Assemblée Nationale, qui peut renverser le Gouvernement, et du même coup renvoyer le Premier ministre (octobre 1960).

• Au sein du Gouvernement le Premier ministre est le patron : il dirige, il assume la responsabilité, il fait les règlements, nomme aux emplois.

• Mais par rapport au Président de la République il est « suppléant », et « second », partage certains pouvoirs (réglementaire, nomination) , et assume la responsabilité des décisions du Président .

• La fonction de Premier ministre est donc la plus délicate (assurer l'unité, rendre compte au Président et au Parlement), sa responsabilité est TRIPLE :

- devant le Président (parlementarisme, dualiste),
- devant l'opinion,
- devant le Parlement.

