

# *Objectif* **Fonction Publique**

## **LES MÉMENTOS**

Réussir son concours administratif !

2<sup>e</sup> édition

# **La culture administrative en 100 fiches**

- ▶ Toutes les connaissances
- ▶ Chiffres, dates, textes
- ▶ 200 définitions essentielles
- ▶ Réformes et débats actuels

Philippe-Jean Quillien



# Le président de la République

Le président de la V<sup>e</sup> République constitue la clé de voûte des institutions. En vertu de la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962, il est élu par les citoyens au scrutin majoritaire à deux tours. Cette élection au **suffrage universel direct** lui assure une forte légitimité. Depuis la révision constitutionnelle du 2 octobre 2000, le président est élu pour cinq ans, et non plus pour sept ans comme c'était le cas depuis 1873. Quant à la loi organique du 15 mai 2001, elle inverse le calendrier électoral de façon à assurer l'antériorité chronologique et donc la primauté politique de l'élection du président sur celle des députés.

Selon l'article 5 C, le président de la République exerce, comme tout chef d'État parlementaire, un **rôle institutionnel d'arbitre et de garant** : « [Il] veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

Mais la Constitution innove en lui reconnaissant, malgré son irresponsabilité politique et pénale, des **pouvoirs propres** en plus des traditionnels pouvoirs partagés.

L'article 19 C énumère huit attributions dans l'exercice desquelles les actes présidentiels sont dispensés du contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, des ministres responsables (c'est-à-dire « ceux auxquels incombent, à titre principal, la préparation et l'application » de ces actes : CE sect., 10 juin 1966, Pelon et autres). Insusceptibles de recours en vertu de la théorie de l'acte de gouvernement, ces pouvoirs propres concernent soit les rapports avec les autres pouvoirs publics constitutionnels (nomination et cessation des fonctions du Premier ministre par ex.), soit, au premier chef, les relations avec la nation (référendum, dissolution de l'Assemblée nationale et pouvoirs exceptionnels de l'article 16 C). Il faut y ajouter, par simple tradition, la démission du chef de l'État et la nomination de ses collaborateurs.

Il ne faut toutefois pas exagérer l'importance de ces pouvoirs qui se montrent intermittents ou exceptionnels. Ainsi les présidents ont dans l'ensemble délaissé la procédure référendaire. Depuis 1958, **huit référendums** seulement ont été organisés, dont quatre par le général de Gaulle. Six étaient législatifs, deux constitutifs. Cinq concernaient l'organisation des pouvoirs publics, trois l'autorisation de ratifier un traité. Les « oui » ont emporté à six reprises (par ex. élection du président au suffrage universel direct en 1962 et ratification du traité sur l'Union européenne en 1992). En revanche, les électeurs ont refusé la création des régions et la réforme du Sénat le 27 avril 1969 ainsi que la ratification du projet de Constitution pour l'Europe le 29 mai 2005 (54,67 % de « non »).

En l'absence de toute condition de fond imposée par la Constitution, les motifs des **cinq dissolutions** se montrent divers. Dans la tradition parlementaire, cette procédure a pour objet de dénouer une crise politique entre les pouvoirs exécutif et législatif en faisant trancher leur différend par le peuple (dissolution du 9 octobre 1962 consécutive à l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale). De manière plus originale, la dissolution du 30 mai 1968 permet de sortir d'une crise de société. Les deux dissolutions prononcées par F. Mitterrand les 22 mai 1981 et 14 mai 1988 visent à prévenir une crise politique après l'élection puis la réélection d'un président de la République opposé à la majorité des députés. D'un genre inédit en France, la dissolution à la britannique du 21 avril 1997 provoque le renouvellement de l'Assemblée nationale au moment jugé (à tort) le plus favorable pour la majorité.

L'unique utilisation de l'article 16 C par le général de Gaulle, à la suite du « putsch des généraux » à Alger, suscite beaucoup de controverses. Lors de la mise en œuvre, les conditions sont réunies selon l'avis motivé du Conseil constitutionnel en date du 23 avril 1961. Le principal reproche concerne la longueur de l'application : si le putsch échoue au bout de cinq jours, les **pouvoirs exceptionnels** restent en vigueur pendant cinq mois. C'est pourquoi la révision du 23 juillet 2008 met en place trois procédures de contrôle de la durée d'application dans lesquelles le Conseil constitutionnel joue un rôle essentiel.

Tous les autres actes présidentiels doivent être contresignés. Par sa signature, le contresignataire approuve l'acte et en endosse la responsabilité politique devant l'Assemblée nationale. Ces **compétences partagées** concernent les fonctions exécutive, législative et judiciaire.

Dans l'ordre **exécutif**, en signant les décrets et les ordonnances délibérés en conseil des ministres, le président participe au pouvoir normatif ainsi qu'au pouvoir de nomination, même si l'essentiel de ces compétences appartient au Premier ministre. Il joue en revanche un rôle essentiel en matière diplomatique et militaire.

Les attributions **législatives** du président se limitent à l'ouverture et à la clôture des sessions extraordinaires du Parlement, à la promulgation des lois après une éventuelle demande de nouvelle délibération et à la saisine du Conseil constitutionnel. La Constitution lui reconnaît toutefois des compétences essentielles à l'égard des lois constitutionnelles.

Enfin, la Constitution de 1958 fait curieusement du président de la République le garant de l'indépendance de l'autorité **judiciaire**, même si la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 lui retire la présidence du Conseil supérieur de la magistrature.

Malgré ces nombreuses attributions, la disposition d'une majorité parlementaire et donc d'un gouvernement fidèle constitue le fondement indispensable d'une prééminence présidentielle que renforcent la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral.

Lors de la campagne électorale de 2017, E. Macron annonce un retour à une « **présidence jupitérienne** » conforme au modèle gaullien : en rupture avec la « présidence normale » promise en 2012 par F. Hollande, le chef de l'État assume la fonction de guide suprême de la nation, sans empiéter sur la gestion quotidienne des affaires gouvernementales

comme le faisait « l’hyperprésident » Sarkozy. À l’instar du président américain, il veut prendre la parole chaque année devant le Parlement réuni en Congrès pour fixer le cap (ce qu’il fait seulement en 2017 et 2018). Mais la pratique montre une concentration des décisions à l’Élysée sans doute inégalée. À l’issue du Grand Débat national organisé pour sortir de la crise des Gilets jaunes, E. Macron reprend sa promesse électorale de renouveau démocratique, mais sa gestion de la crise sanitaire à partir de mars 2020 alimente les critiques de « dérive monarchique ». Le refus des électeurs, en juin 2022, de lui donner une majorité absolue de députés à l’Assemblée nationale limite beaucoup sa marge de manœuvre pendant le second quinquennat.

En période de **cohabitation** (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), les pouvoirs du président de la République lui permettent toutefois de continuer à remplir le rôle défini par l’article 5 C, notamment d’assurer le fonctionnement régulier des institutions et de protéger les intérêts diplomatiques et militaires du pays. En revanche, conformément à l’article 20 C, la détermination et la conduite de la politique de la nation reviennent effectivement au Gouvernement, du moins en matière de politique intérieure. Si la cohabitation a finalement trouvé plus de contempteurs que de défenseurs, elle a montré que la Constitution de 1958 est porteuse d’au moins deux régimes distincts.

#### Pour en savoir plus

- Isabelle FLAHAULT, Philippe TRONQUOY, *Le Président de la République en 30 questions*, La Documentation Française (Doc’ en poche), 2022, 198 pages.
- [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr) : sur ce site de la présidence de la République, voir notamment *Présidence* et *Actualités*.

#### Liste des fiches

1. L’élection présidentielle
2. Le statut présidentiel
3. Les pouvoirs propres du président
4. Les pouvoirs partagés du président
5. Les deux présidences

# L'élection présidentielle

## A. Le mode d'élection

1. Selon le texte de 1958, le président de la République était élu par un collège de « **grands électeurs** » composé d'élus nationaux et surtout locaux. En septembre 1962, le général de Gaulle engage une révision constitutionnelle pour assurer aux futurs présidents le soutien explicite de la nation. En recourant à l'article 11 C (voir Zoom), il décide un référendum sur l'élection au suffrage universel direct du président de la République qui, le 28 octobre 1962, est approuvée par 61,75 % des électeurs.

2. Le président est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés (art. 7 al. 1 C). Si celle-ci n'est pas obtenue au 1<sup>er</sup> tour du scrutin, il est procédé le 2<sup>e</sup> dimanche suivant à un 2<sup>d</sup> tour. Peuvent seulement se présenter les deux candidats qui, après le retrait éventuel de candidats plus favorisés (l'hypothèse ne s'est jamais produite), ont recueilli le plus grand nombre de suffrages au 1<sup>er</sup> tour. Celui qui arrive en tête est élu.

Depuis 1965, tous les présidents ont été élus à l'issue du 2<sup>e</sup> tour. Comme le voulait en 1962 le général de Gaulle, ils reçoivent la confiance explicite d'une **majorité d'électeurs** et donc une forte légitimité. Après avoir obtenu 66,10 % des suffrages exprimés, E. Macron devient en mai 2017 le huitième – et le plus jeune – président de la Cinquième République. Cinq ans plus tard, il est réélu avec 58,55 % des suffrages exprimés.

## B. Le déroulement de l'élection

1. Fixée par le Gouvernement, la **date de l'élection** doit normalement être comprise dans le délai de 20 jours au moins et 35 jours au plus, soit avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice, soit après la déclaration de vacance ou d'empêchement définitif (art. 7 al. 3 et 5 C). Depuis la loi constitutionnelle du 18 juin 1976, si un candidat est empêché ou décède, le Conseil constitutionnel peut ou doit décider de reporter l'élection ou de refaire le 1<sup>er</sup> tour, selon le moment de l'empêchement ou du décès (art. 7 al. 6-9 C).

Selon l'article 58 C, le Conseil constitutionnel « veille à la régularité » de l'élection présidentielle. Il joue un rôle actif dans toutes les phases du processus. Il lui appartient ainsi d'établir la **liste des candidats** après avoir vérifié la réalité et la régularité des candidatures.

Pour éviter des candidatures trop nombreuses et éventuellement fantaisistes, le législateur a mis en place un système de **présentation des candidatures**. Tout candidat doit être « parrainé » par 500 élus d'au moins 30 départements (ou collectivités d'outre-mer), sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département (ou collectivité d'outre-mer). Les titulaires de mandats électifs relevant d'une trentaine

de catégories – parlementaires, conseillers régionaux et départementaux, maires, présidents d’EPCI à fiscalité propre, etc. – sont habilités à présenter un candidat.

En application des **lois organiques n° 2016-506 du 25 avril 2016 et n° 2021-335 du 29 mars 2021**, ces élus transmettent eux-mêmes, sans possibilité de retrait, leurs présentations au Conseil constitutionnel par voie postale et, au plus tard en 2027, par voie électronique. Au fur et à mesure de la réception des présentations, le Conseil rend publics, au moins deux fois par semaine, le nom et la qualité des citoyens qui ont valablement présenté des candidats à l’élection présidentielle. Leur liste complète est publiée au plus tard le 4<sup>e</sup> vendredi précédant le 1<sup>er</sup> tour de scrutin.

En mars 2022, le Conseil constitutionnel valide 12 candidatures (11 en 2017) soutenues par 13 427 « parrains » (14 296 en 2017).

**2. La campagne électorale** est régie par les principes d’égalité ou d’équité entre les candidats, notamment dans le traitement par les médias et dans les facilités attribuées par l’État (avance forfaitaire de 200 000 euros pour l’élection de 2022, remboursement forfaitaire d’une partie des dépenses de campagne...). En vertu de la loi organique du 11 mars 1988, chaque candidat doit tenir un compte de campagne retraçant ses recettes et dépenses électorales qui sont plafonnées depuis 2011 à 16,851 millions d’euros pour un candidat au 1<sup>er</sup> tour et à 22,509 millions d’euros pour les deux « finalistes ».

La loi organique du 5 avril 2006 transfère l’examen en première instance de ces comptes à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), dont le Conseil constitutionnel juge les décisions en cas de recours des candidats. Transmis par voie dématérialisée, à titre expérimental, lors de l’élection présidentielle de 2022, les **comptes de campagne** sont approuvés, réformés ou rejetés (avec dans ce cas des sanctions financières). Efficace à l’encontre des « petits candidats » comme Jacques Cheminade en 1995 et Bruno Mégret en 2002, ce contrôle s’est montré clément pour les « grands candidats » (par ex. pour É. Balladur et J. Chirac en 1995) jusqu’au rejet du compte de N. Sarkozy confirmé par le Conseil constitutionnel le 4 juillet 2013 (dépassement de 2,1 % du plafond autorisé après réintégration de certaines dépenses électorales).

Les **opérations de vote** s’effectuent dans le respect des règles du code électoral et sous la surveillance des 2 000 délégués du Conseil constitutionnel. Il lui appartient de recenser les résultats et, après les avoir réformés ou annulés, d’arrêter et de proclamer les chiffres définitifs de l’élection. Conformément à l’article 58 C, il examine les réclamations relatives à l’élection. En cas d’irrégularités de nature à porter atteinte à la sincérité du scrutin, il peut prononcer l’annulation partielle ou totale des opérations électorales (par ex. annulation de 20 594 suffrages exprimés en raison d’irrégularités lors du 2<sup>e</sup> tour de l’élection de 2022).

# Le statut présidentiel

## A. La durée du mandat

1. Instauré en 1873 de façon provisoire, le septennat a été consacré par le pouvoir constituant en 1875, 1946 et 1958. Cette durée devait permettre au chef de l'État d'être un élément de stabilité et de permanence. Entamée puis abandonnée en 1973, la réforme du **quinquennat** est approuvée le 24 septembre 2000, lors d'un référendum organisé en vertu de l'article 89 C, par 73,21 % des suffrages (mais 30,19 % des électeurs inscrits seulement ont voté). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 met fin à la possibilité de renouvellement indéfini en interdisant d'exercer plus de deux mandats consécutifs.

2. L'article 7 C distingue deux hypothèses dans lesquelles la durée du mandat est abrégée. La **vacance** – il n'y a plus de président – peut résulter de la démission (Ch. de Gaulle en 1969), du décès (G. Pompidou en 1974) ou de la destitution par la Haute Cour (art. 68 C). Le président peut également être empêché, c'est-à-dire incapable d'exercer normalement ses fonctions. Constaté par le Conseil constitutionnel (voir Fiche 20), l'**empêchement** peut être provisoire (après une opération chirurgicale le président retrouve ses fonctions) ou définitif (maladie incurable altérant la santé mentale du président). Dans le second cas, l'élection d'un nouveau président a lieu.

En cas de vacance ou d'empêchement, l'article 7 C prévoit, pour assurer la continuité de l'État, que les fonctions présidentielles sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché, par le Gouvernement collégalement. Pour figer le paysage institutionnel pendant les semaines nécessaires à l'élection d'un nouveau président, trois attributions sont toutefois refusées au **président suppléant** : recours au référendum, dissolution de l'Assemblée nationale et déclenchement ou achèvement d'une révision constitutionnelle. Et la responsabilité du Gouvernement ne peut être mise en cause.

En cas de courtes absences présidentielles, un voyage à l'étranger par exemple, d'**autres mécanismes de suppléance** ont vocation à s'appliquer. En vertu de l'article 21 C, le Premier ministre supplée le chef de l'État dans la présidence des conseils et comités supérieurs de la défense nationale ainsi que, à titre exceptionnel, en vertu d'une délégation expresse et sur un ordre du jour déterminé, du conseil des ministres (six utilisations depuis 1958, dont cinq motivées par l'état de santé du président).

## B. La responsabilité du président

1. L'**irresponsabilité politique** du président de la République se traduit par le fait qu'aucune procédure ne permet au Parlement, à une autre institution ou au peuple de l'obliger à démissionner pour des motifs politiques. Comme seul le général de Gaulle l'a fait jusqu'ici (en 1969 par ex.), il a cependant la faculté d'engager sa responsabilité

politique devant le peuple en s'engageant à démissionner en cas de défaite lors d'élections législatives ou d'un référendum.

2. En ce qui concerne le **statut pénal** du chef de l'État, les règles posées dans la Constitution du 4 octobre 1958 ont été clarifiées et modernisées par la loi constitutionnelle du 23 février 2007. Mais son application effective exigeait une loi organique qui a finalement été promulguée le 24 novembre 2014, plus de sept ans après la révision de la Constitution.

La révision de 2007 confirme le principe de l'**irresponsabilité permanente** pour les actes commis dans l'exercice des fonctions, sauf s'ils constituent un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » (par ex. refus de promulguer une loi régulièrement adoptée). Il appartient alors aux deux assemblées parlementaires de décider la réunion du Parlement en Haute Cour pour prononcer une éventuelle destitution du président. La proposition de réunion comme la décision de destitution votée à bulletins secrets doivent être adoptées à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour.

Par ailleurs, le nouvel article 67 C confirme expressément la responsabilité du président devant la **Cour pénale internationale** installée à La Haye en cas de crime de génocide, crime de guerre ou crime contre l'humanité (traité signé à Rome le 18 juillet 1998 et ratifié par la France après la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999: art. 53-2 C).

Pour les actes antérieurs ou extérieurs aux fonctions, le chef de l'État bénéficie d'une **inviolabilité temporaire** qui interdit son implication dans toute procédure: « Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. » Mais les délais de prescription ou de forclusion sont suspendus afin qu'à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation de ses fonctions, les instances et procédures bloquées pendant le mandat puissent être reprises ou engagées contre le président de la République.

En 2011, **Jacques Chirac** est ainsi condamné à deux ans de prison avec sursis dans l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris. Ce mécanisme de suspension permet depuis 2013 la garde à vue, le statut de témoin assisté, la mise en examen, le mandat d'amener ou le renvoi en correctionnelle de **Nicolas Sarkozy** dans le cadre de plusieurs « affaires ». Il est le premier ancien président à être condamné à de la prison ferme, en mars 2021 pour corruption et trafic d'influence dans l'« affaire des écoutes », puis en septembre 2021 pour financement illégal de campagne dans l'« affaire Bygmalion » (les procédures d'appel suspendant l'application des peines).

# Les pouvoirs propres du président

## A. Les rapports entre les institutions

1. En vertu de l'article 8 al. 1 C, le président nomme le **Premier ministre** et met fin à ses fonctions lorsqu'il présente la démission de son Gouvernement (voir Fiche 6).

2. L'article 18 C permet au président, à qui il était interdit depuis 1873 de pénétrer dans un hémicycle parlementaire, de communiquer avec les deux assemblées en leur faisant lire par leurs présidents des **messages** qui ne donnent lieu à aucun débat. La vingtaine de messages adressés depuis 1958 concerne principalement quatre situations : prise de fonctions présidentielle, assemblée nouvellement élue, survenance d'une crise majeure (par ex. guerre du Golfe en 1991), annonce d'une décision importante (recours au référendum par ex.). La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 ajoute la possibilité de prendre directement la parole devant le Parlement réuni en Congrès, son **allocution** pouvant donner lieu, en dehors de sa présence, à un débat sans vote (par ex. déclaration de F. Hollande le 16 novembre 2015 après les attentats islamistes de Paris et Saint-Denis).

3. Le président de la République nomme trois membres du **Conseil constitutionnel** dont il désigne le président et qu'il peut saisir d'une loi ou d'un engagement international (art. 56, 61 et 54 C : voir Fiches 16 et 17).

## B. Les relations avec la nation

1. Le président peut décider l'organisation d'un **référendum** sur la base de l'article 11 C qui impose le respect de règles de forme et de fond. La décision intervient sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au *Journal officiel*. Le président possède un pouvoir discrétionnaire pour donner suite ou non aux propositions. Lorsque la proposition émane du Gouvernement, celui-ci doit faire devant chaque assemblée une déclaration suivie d'un débat. Si les électeurs approuvent le projet de loi, le président promulgue la loi dans les 15 jours suivant la proclamation des résultats.

La révision de 2008 institue un **référendum d'initiative partagée (RIP)** qui peut être organisé sur l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement soutenue par un dixième des électeurs. La proposition de loi, qui ne peut abroger une disposition législative promulguée depuis moins d'un an, est d'abord contrôlée par le Conseil constitutionnel. Puis les soutiens des électeurs sont recueillis sous une forme électronique pendant une période de neuf mois dans des conditions fixées par la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013. Enfin, si le texte d'initiative partagée n'est pas examiné par les deux assemblées dans le délai de six mois, le président de la République le soumet au référendum. À ce jour, une seule procédure (visant à affirmer le caractère de service public national de l'exploitation des aéroports de Paris) a été validée par le Conseil constitutionnel (voir Fiche 20).