

Objectif **Fonction Publique**

LES MÉMENTOS

Réussir son concours administratif !

3^e édition

75 questions incontournables de culture administrative

- ▶ Toutes les connaissances
- ▶ Enjeux et débats actuels
- ▶ Institutions et fonction publiques

Philippe-Jean Quillien



La révision de 2008 donne-t-elle naissance à une nouvelle Constitution ?

Comme les lois constitutionnelles de la III^e République, la Constitution du 4 octobre 1958 se distingue par sa longévité. Mais elle est le texte constitutionnel le plus fréquemment modifié avec déjà 24 révisions (dont 19 depuis 1992 !). De plus, la loi constitutionnelle du 6 novembre 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct a transformé la nature même du régime qui, de parlementaire, est devenu présidentieliste. Adoptée de justesse (539 voix pour une majorité requise de 538 voix), la révision du 23 juillet 2008 se distingue par son ampleur : une quarantaine d'articles sont modifiés ou ajoutés. Si cette loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République propose pour la première fois une réforme d'ensemble, elle est cependant loin de donner naissance à une VI^e République.

I. Une nécessaire modernisation des institutions

La révision du 23 juillet 2008 vise principalement à rénover le mode d'exercice du pouvoir exécutif, à renforcer le rôle du Parlement et à garantir aux citoyens des droits nouveaux.

Au sujet du **pouvoir exécutif**, la réforme la plus controversée, véritable pierre d'achoppement entre la majorité et l'opposition parlementaires, consiste à mettre fin à une interdiction archaïque en permettant au président de la République de prendre la parole devant le Parlement réuni en congrès. Nicolas Sarkozy et François Hollande l'ont tous deux utilisée une fois (déclaration sur l'avenir de la France le 22 juin 2009 et déclaration du 16 novembre 2015 après les attentats terroristes de Paris et Saint-Denis). À l'instar du président américain, Emmanuel Macron entend prendre la parole chaque année devant le Congrès pour fixer le cap (juillet 2017 et 2018), mais y renonce dès 2019.

Les autres réformes visent à tempérer le pouvoir du président à qui il est désormais interdit d'exercer plus de deux mandats consécutifs : encadrement de son pouvoir de nomination à certaines fonctions et emplois stratégiques (membres du Conseil constitutionnel et président d'autorités administratives indépendantes par ex.) ; contrôle de la durée d'application des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 ; abandon de la présidence du Conseil supérieur de la magistrature...

Les réformes sans doute les plus importantes visent à revaloriser un **Parlement** dont l'abaissement était presque unanimement critiqué. La procédure législative est ainsi profondément réformée (partage plus équilibré de l'ordre du jour entre le Gouvernement et les assemblées, revalorisation des commissions législatives, limitation du recours au « 49-3 »...). La fonction de contrôle, à laquelle vient s'ajouter l'évaluation des politiques publiques, sort également renforcée en matière

européenne, d'intervention des forces armées françaises à l'étranger ou d'application des pouvoirs exceptionnels.

Enfin, la volonté de renforcer la **place du citoyen** dans nos institutions se traduit par la mise en place du Défenseur des droits, la modernisation du Conseil économique, social et (depuis 2008) environnemental comme du Conseil supérieur de la magistrature et surtout l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité qui autorise aux justiciables un accès à la justice constitutionnelle. En revanche, dans le référendum présenté comme d'initiative « populaire » puis « partagée », les parlementaires jouent un rôle bien plus important que les électeurs.

II. Une modernisation à la portée cependant limitée

Force est de constater que la révision de 2008 ne s'attaque pas au **principal problème** posé par les institutions actuelles. En période « normale », le chef de l'État continue donc à décider à la place du Premier ministre de la composition et de la démission du Gouvernement et à se substituer à ce dernier dans la détermination et parfois la conduite de la politique nationale. Cette lacune doit permettre à la Constitution de mieux s'adapter au contexte politique de la cohabitation qui permet au Premier ministre de redevenir le premier responsable politique.

Les **leçons de la réforme du quinquennat** (loi constitutionnelle du 2 octobre 2000) suivie de l'inversion du calendrier électoral (loi organique du 15 mai 2001) n'ont pas davantage été tirées. Dès lors que les élections législatives ont pour principale fonction de confirmer le résultat de l'élection du président en lui donnant une majorité pendant toute la durée de son mandat, tous les aménagements du parlementarisme rationalisé risquent de rester sans effet en raison de la domination du fait majoritaire. Cela conduit tout droit à l'« hyperprésidence » de Nicolas Sarkozy, à la page vite tournée de la « présidence normale » de François Hollande et à la présidence faussement « jupitérienne » d'Emmanuel Macron.

La révision de 2008 n'a, finalement et heureusement, pas donné naissance à une nouvelle Constitution, et les projets de révision ultérieurs ont été enterrés. Le 4 octobre 2023, dans un discours prononcé au Conseil constitutionnel à l'occasion du 65^e anniversaire de la Constitution de la Cinquième République, « la plus pérenne de notre histoire », Emmanuel Macron exclut d'ailleurs tout changement de République, « inutile et présomptueux ». En effet, le retour à un régime parlementaire, comme dans les autres pays de l'Union européenne, signifierait un effacement du président et donc, sous peine d'incohérence, la suppression de son élection au suffrage universel direct à laquelle les Français sont attachés. Et le passage à un régime présidentiel par la suppression du Premier ministre, de la responsabilité gouvernementale et du droit de dissolution se traduirait sans doute, en raison des caractéristiques du système des partis en France, par le retour de la paralysie et de l'impuissance.

Pour les plus curieux

- Jean-Pierre CAMBY, Patrick FRAISSEIX et Jean GICQUEL (coord.), *La Révision de 2008 : une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, 480 p.

Faut-il craindre la cohabitation ?

En mars 1986, les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité de députés opposée au président de la République. Malgré ce désaveu, le président Mitterrand reste à l'Élysée et fait appel au chef de la nouvelle majorité pour former le Gouvernement. La France connaît sa première période de cohabitation. Après 1988, elle refait deux expériences de cohabitation (1993-1995 et 1997-2002). Au total, cela représente neuf années de partage du pouvoir suprême que les citoyens et leurs gouvernants ont fini par condamner.

I. La suspension d'abord jugée heureuse de la monarchie républicaine

Pour le président de la République comme pour le Premier ministre, les **nouvelles règles** relatives au fonctionnement des pouvoirs publics doivent être recherchées dans la même Bible : « la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution » (message de F. Mitterrand au Parlement, 8 avril 1986). Paradoxalement, les règles constitutionnelles ne sont scrupuleusement appliquées que dans un contexte politique étranger à leur esprit.

Le changement le plus remarquable est l'application parlementariste de l'**article 20 de la Constitution**. En temps de cohabitation, « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », du moins en matière intérieure. La cohabitation met provisoirement fin aux empiètements présidentiels sur les compétences gouvernementales.

Cela ne signifie pas que le **chef de l'État** soit condamné à « inaugurer les chrysanthèmes » (de Gaulle, 1965). Dès le 20 mars 1986, le Premier ministre Chirac déclare que « les prérogatives et les compétences du président de la République, telles qu'elles sont définies dans la Constitution, sont intangibles ». Bien évidemment, celui-ci conserve ses pouvoirs propres, mais ils sont intermittents ou exceptionnels et, pour deux d'entre eux, exigent une présentation du Premier ministre (démission du Gouvernement) ou une proposition du Gouvernement (référendum).

Les règles relatives aux **pouvoirs partagés** sont dégagées lors de la première cohabitation et reprises lors des deux suivantes. En matière de défense nationale, de politique étrangère voire de justice, le chef de l'État demande et obtient une « prééminence » – le droit « au dernier mot » revendiqué par Jacques Chirac le 14 juillet 1997. En politique intérieure, il est cantonné dans une fonction tribunitienne en exerçant un droit de critique et de remontrance. Enfin, la nomination aux emplois supérieurs de l'État donne lieu à un « partage des dépouilles ». En somme, le président paraît jouer le rôle d'arbitre et de garant défini par l'article 5 de la Constitution. Mais il est aussi le chef de l'opposition au Gouvernement.

Pour défendre la cohabitation, **trois arguments principaux** sont avancés. Sur le plan international, elle oblige le président de la République et le Premier ministre à parler d'une seule voix, ce qui renforcerait la position de notre pays. Sur le plan

intérieur, elle met fin à la concentration du pouvoir et aux dérives monarchiques en partageant des attributions que chacun exerce sous le contrôle et souvent avec l'accord de l'autre. Enfin, en termes de légitimité politique, les électeurs des deux principaux camps ont le sentiment d'être représentés au sommet de l'État.

II. Une dyarchie finalement rejetée par les citoyens et les gouvernants

Lors de la **troisième cohabitation**, ce sont surtout les défauts ou même les vices qui se sont manifestés. La cohabitation signifie le déchirement du pouvoir de décision étatique entre les mains opposées voire ennemies de deux candidats à la prochaine élection présidentielle. Dans les affaires intérieures, la dyarchie encourage la surenchère à propos des mesures plébiscitées par l'opinion (par ex. interdiction des farines animales) et favorise la paralysie au sujet des réformes impopulaires (celle des retraites par ex.). En matière internationale, elle n'a pas fonctionné sans heurts : Jacques Chirac et Lionel Jospin n'ont pas toujours parlé d'une seule voix, par exemple sur le Proche-Orient. Enfin, la France vit dans le risque permanent d'une contradiction qui pourrait déboucher sur une crise institutionnelle majeure ou provoquer son impuissance avérée.

Du point de vue de la légitimité, le consensus mou imposé par la cohabitation perturbe le jeu de l'alternance et favorise les partis contestataires. C'est ainsi qu'au 1^{er} tour de l'élection présidentielle de 2002, les bons scores de l'extrême-gauche (environ 10 % des suffrages exprimés) et du Front national (16,86 %) provoquent l'élimination du Premier ministre socialiste sortant et la participation de Jean-Marie Le Pen au 2^e tour.

Finalement, Jacques Chirac comme Lionel Jospin ont fini par dresser un bilan critique de la cohabitation. Lors des **débats relatifs au quinquennat** et à l'inversion du calendrier électoral, un des arguments les plus utilisés était que ces réformes devaient prévenir une nouvelle cohabitation. Mais pour cela, il faudrait enlever au président de la République le droit de dissoudre l'Assemblée nationale, de démissionner et de mourir... et aux électeurs la possibilité de se contredire ! À défaut, les Français redécouvrirent sans doute que la Constitution de 1958 est porteuse d'au moins deux régimes distincts.

Pour les plus curieux

- Olivier SCHRAMECK, *Matignon Rive gauche (1997-2001)*, Seuil, 2001, 192 p.

Le président de la République est-il la « clef de voûte » de nos institutions ?

Impuissante à régler la question algérienne, la classe politique de la IV^e République fait appel au général de Gaulle en 1958 pour établir un projet de Constitution. Pour éviter tout rapprochement avec le blanc-seing donné au maréchal Pétain en juillet 1940, elle lui impose des conditions de fond et de forme. Dans le cadre ainsi fixé d'un régime parlementaire, le général de Gaulle s'attache pourtant à faire du président de la République le « garant du destin de la France », option approuvée par près de 80 % des votants le 28 septembre 1958. L'importance du président de la République n'a ensuite cessé de se renforcer, même si les trois cohabitations sont venues rappeler que ce « colosse » institutionnel a des pieds d'argile.

I. La mise en place controversée de la prééminence présidentielle

Le statut du président de la République est celui d'un **chef d'État parlementaire** (irresponsabilité, inviolabilité...). Et le mode d'élection prévu par la Constitution de 1958 se montre à peine plus démocratique que sous les deux Républiques précédentes. En décembre 1958, c'est un collège d'environ 80 000 « grands électeurs » qui envoie le général de Gaulle à l'Élysée.

Même le rôle d'arbitre et de garant défini par l'article 5 de la Constitution se confond avec celui d'un chef d'État parlementaire : « [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 de 1958 innove en lui reconnaissant, en plus des traditionnels pouvoirs partagés, des **pouvoirs propres**. En effet, l'article 19 de la Constitution énumère huit attributions dans l'exercice desquelles les actes présidentiels sont dispensés du contre-seing du Premier ministre et des ministres responsables : nomination et cessation des fonctions du Premier ministre, organisation d'un référendum, dissolution de l'Assemblée nationale, mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels...

Mais, comme le rappelle le général de Gaulle, « une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique ». Et la pratique du premier président, pour des raisons tenant à sa personnalité hors du commun, à sa légitimité historique, à ses convictions constitutionnelles comme au contexte de guerre en Algérie, s'est rapidement montrée de nature bonapartiste.

Dans l'évolution présidentialisante du régime, l'année 1962 est cruciale. D'une part, en court-circuitant le Parlement, le général de Gaulle organise le 28 septembre 1962 un **référendum sur l'élection au suffrage universel direct** du président qui est approuvée par 62,2 % des suffrages exprimés. Cette révision donne au président l'onction du suffrage universel direct et donc une légitimité politique renforcée : il

devient l'élu du peuple tout entier. C'est désormais à l'occasion de son élection que se débattent les grandes orientations de la politique nationale.

D'autre part, à la suite de la dissolution décidée le 9 octobre 1962, les électeurs envoient à l'Assemblée nationale une majorité disciplinée qui reconnaît le président pour son chef. Conformément à cette **logique majoritaire** mais contre la lettre du texte constitutionnel, le Gouvernement, notamment le Premier ministre, lui abandonne la définition de la politique de la nation et met à sa disposition ses moyens juridiques et humains. Dans la conférence de presse du 31 janvier 1964, le chef de l'État, gardien et garant de la Constitution, est également « le chef suprême de l'exécutif » et, à ce titre, chargé de « définir les directions essentielles ».

II. La banalisation de la prééminence présidentielle

Les successeurs du général de Gaulle enracinent et banalisent un présidentielisme qui pouvait paraître lié à la légitimité personnelle et historique du premier président. Même l'alternance de 1981 ne remet pas en cause la nature du régime. Une fois à l'Élysée, ceux qui avaient critiqué « l'exercice solitaire du pouvoir » (V. Giscard d'Estaing, 1968) ou « le coup d'État permanent » (F. Mitterrand, 1964) portent même au plus haut point la prééminence présidentielle. Dans un système bipolaire, la présidentialisation des partis de gouvernement conforte celle du régime.

Enfin, conçues pour diminuer le risque de cohabitation, la **réforme du quinquennat** adoptée par les électeurs le 24 septembre 2000 et l'inversion du calendrier électoral décidée par la loi organique du 15 mai 2001 renforcent la domination présidentielle : les élections législatives qui se déroulent juste après l'élection du président ont pour principale fonction de donner à celui-ci une majorité pendant toute la durée de son mandat. « L'hyperprésidence » de Nicolas Sarkozy et la page vite tournée de la « présidence normale » de François Hollande résultent notamment de ce nouveau cadre institutionnel. En 2017, Emmanuel Macron annonce une « présidence jupitérienne » conforme au modèle gaullien, avec un chef de l'État assumant la fonction de guide suprême de la nation sans empiéter sur la gestion quotidienne des affaires gouvernementales. Mais la pratique montre une concentration inégalée des décisions à l'Élysée. Le refus des électeurs, en juin 2022, de donner au président réélu une majorité absolue de députés limite beaucoup sa marge de manœuvre pendant le second quinquennat.

Les réformes de 2000-2001 ne font pas disparaître tout risque de contradiction entre majorités présidentielle et parlementaire. Une **quatrième cohabitation** pourrait très bien venir nous rappeler que la Constitution de 1958 est porteuse d'au moins deux régimes distincts et que le président de la République peut provisoirement cesser d'être la « clef de voûte » (M. Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958) de nos institutions.

Pour les plus curieux

- Isabelle FLAHAULT, Philippe TRONQUOY, *Le Président de la République en 30 questions*, La Documentation Française (Doc' en poche), 2022, 198 p.

Le Premier ministre est-il le « parent pauvre » de nos institutions ?

Dès le début des années 1960, François Mitterrand se fait une spécialité de dénoncer l'abaissement du Premier ministre dans un « régime de pouvoir personnel » (*Le Coup d'État permanent*, 1964). Il est pourtant inexact de réduire ce dernier « au rôle de modeste conseiller, d'exécutant subalterne, de soliveau » (déclaration de G. Pompidou, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 24 avril 1964). Car la Constitution du 4 octobre 1958 est loin d'en faire le « parent pauvre » de nos institutions.

I. Les pouvoirs importants du Premier ministre

La lecture de la Constitution du 4 octobre 1958 dément la critique de François Mitterrand. Son **article 21** attribue en effet au Premier ministre un rôle essentiel, tandis que de nombreux autres articles lui confèrent des attributions qui le mettent au centre de tous les mécanismes du pouvoir.

D'abord, « le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement ». En principe dégagé de la gestion d'un département ministériel, il anime et coordonne le **travail gouvernemental** en intervenant à tous les moments de l'action, dans la définition des objectifs, dans l'impulsion, dans la prise de décision, dans le suivi de l'exécution. Il lui revient aussi d'arbitrer, par exemple en matière budgétaire, les désaccords des ministres dont il encadre et évalue l'action (voir circulaire du 24 mai 2017 sur la méthode de travail gouvernementale).

Du **point de vue politique**, le Premier ministre incarne l'action collégiale du Gouvernement. Il a vocation à diriger la majorité parlementaire et à la mener au combat au moment des élections législatives. C'est lui également qui, après délibération en conseil des ministres, engage la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale, un programme ou un texte. C'est lui enfin qui, en cas d'échec politique, fait office de « fusible », comme l'illustre la « destitution » de Jean-Marc Ayrault après la défaite de la gauche aux élections municipales de mars 2014.

En **période présidentialiste**, le chef de l'État se limite normalement à définir les directions essentielles et à donner les impulsions fondamentales. D'ailleurs, il ne possède pas les moyens juridiques et administratifs d'une gestion quotidienne des dossiers gouvernementaux, tandis que le chef de Gouvernement a directement sous son autorité les services permettant de commander la machine étatique comme le secrétariat général du Gouvernement ou celui des affaires européennes, ou encore, depuis le décret du 7 juillet 2022, le secrétariat général de la planification écologique.

Dans l'**ordre normatif**, la supériorité du Premier ministre est incontestable. Chargé de l'exécution des lois, il est le détenteur de droit commun du pouvoir

réglementaire général, même si le président de la République signe environ 5 % des décrets réglementaires, notamment ceux délibérés en conseil des ministres (et contresignés par le Premier ministre). Par ailleurs, le Premier ministre exerce de nombreuses attributions personnelles ou gouvernementales qui, dans le cadre du parlementarisme rationalisé, lui confèrent une maîtrise de la procédure législative.

En matière de **nomination aux emplois** civils et militaires de l'État, le pouvoir de nomination du président de la République concerne essentiellement les emplois supérieurs. Même dans le domaine privilégié (et non pas réservé) de l'action présidentielle, le Premier ministre exerce des attributions. Le seul secteur de l'action gouvernementale où la Constitution lui reconnaît des compétences spécifiques est même la **défense nationale** dont, selon l'article 21, il est « responsable ».

II. L'effacement relatif du Premier ministre

Dès le début de la Cinquième République, la personnalité hors du commun du général de Gaulle et le contexte de guerre en Algérie amènent le Premier ministre à mettre tous ses pouvoirs constitutionnels au service de la politique déterminée par le président de la République. Après 1962-1965, l'**élection au suffrage universel direct du président**, qui devient donc l'élu de la nation, conduit le Gouvernement à abandonner explicitement au président de la République la charge de définir la politique du pays.

Comme l'ont reconnu sans ambages tous les présidents et leurs Premiers ministres, il ne saurait exister de « dyarchie » au sein du pouvoir exécutif. En 2007, François Fillon affirme que « le Premier ministre est chargé d'exécuter la politique décidée par le président de la République ». Et, en novembre 2014, François Hollande assure que « Manuel Valls est bon Premier ministre, il applique la politique que j'ai définie ».

Mais l'effacement du Premier ministre résulte de **réalités humaines et politiques instables**. Pour Jacques Chirac, la « présidence impériale » est interrompue successivement par une dissolution malheureuse et par un accident vasculaire-cérébral. D'une manière tout à fait contraire à l'esprit des institutions, Manuel Valls conduit en 2016 un « putsch de palais » pour évincer François Hollande de la primaire présidentielle. En 2018-2019, l'affaire Benalla suivie de la crise des Gilets jaunes puis, en 2020, la crise sanitaire provoquée par la COVID-19 conduisent à un rééquilibrage au sein du couple exécutif auquel la nomination à Matignon de Jean Castex puis d'Élisabeth Borne semble vouloir mettre fin. Et en période de cohabitation, le contexte politique fait du deuxième personnage de l'État, dans l'ordre protocolaire, le premier responsable national.

Pour les plus curieux

- Sur le portail gouvernemental (www.gouvernement.fr), voir notamment *À propos du Gouvernement et Actualités*.