



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Arbitre ou capitaine : quelle place pour le
chef de l'Etat sous la V^o République ?
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Un président de la République conçu comme un arbitre	4
A - Une conception originelle de la fonction sous le signe de l'arbitrage	4
B - Les aléas politiques dus aux cohabitations : un président - arbitre par excellence.....	6
II – Le président de la République : un capitaine incontournable.....	8
A - Une évolution rapide vers un rôle de capitaine.....	8
B - Un capitaine en constante évolution	10

INTRODUCTION

« Monarque républicain », « hyper-président », « super premier-ministre », les qualificatifs n'ont jamais manqué pour tenter de cerner la nature de la fonction présidentielle sous la Cinquième République. Il faut dire que l'on est passé d'un président qui « inaugure les chrysanthèmes » à un chef de l'Etat directement aux manettes, d'un président aux pouvoirs quasi-symboliques sous la Quatrième à un président à la manœuvre et aux pouvoirs considérablement amplifiés.

Derrière la question de la place du président de la République se niche celle de l'identité du dirigeant réel du pays.

Si l'on a pu parler de dyarchie au sein de l'Etat pour mieux la démentir, on peut probablement parler de dédoublement de la fonction présidentielle. S'astreindre seulement à une alternative - un président - arbitre ou un président - capitaine - ne reflète en rien la réalité institutionnelle. En effet, le chef de l'Etat n'est pas l'un ou l'autre. Il s'avère plutôt être l'un et l'autre, selon les circonstances politiques et les conceptions du titulaire du poste.

L'analyse permettra de démontrer la nature protéiforme de la fonction. D'un président - arbitre (I), tel qu'envisagé aux origines de la Cinquième République et qui le demeure selon les aléas politiques, la fonction s'est orientée vers une dimension qui n'en fait ni plus ni moins qu'un capitaine (II), du fait de l'ambiguïté originelle du poste et de son évolution rapide jusqu'aux dernières révisions constitutionnelles et selon l'ambivalence propre à la fonction.

I - UN PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE CONÇU COMME UN ARBITRE

La charge de président de la République a été imaginée par les constituants comme une fonction de type arbitrale dès ses origines (A). D'ailleurs, elle le demeure au gré des déconvenues électorales infligées au chef de l'Etat (B).

A - Une conception originelle de la fonction sous le signe de l'arbitrage

En premier lieu, la volonté originelle des constituants ne saurait être passée par pertes et profits. La nature du régime envisagée par ceux-ci donne le ton quant à la nature même de la future fonction présidentielle et les propos de Michel Debré, le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, ne laissent planer aucun doute : « *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel, la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire* ». On ne peut être plus clair, au moins quant à l'expression des principes. Le choix formulé étant celui du régime qui se veut parlementaire, la fonction de président de la République ne peut que s'entendre comme celle incombant à un arbitre. Ce président étant élu, par ailleurs, dans le système originel, par un collège électoral, il renforce son caractère de notable et donc sa dimension d'arbitre.

S'il est l'élément central des institutions en tant que chef de l'Etat et « clef de voûte du régime », le texte constitutionnel ne lui confère que des pouvoirs de crise utilisables seulement en période de graves périls.

L'élection au suffrage universel direct des députés, selon le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, fait du Parlement le détenteur de la légitimité démocratique et, à travers la constitution d'une majorité parlementaire, l'origine du futur gouvernement. La responsabilité du gouvernement s'exerce d'abord devant la majorité parlementaire du fait d'une motion de censure, éventuellement adoptée.

Le pouvoir réel appartient au Premier ministre et au gouvernement, le second trouvant pour appui la majorité parlementaire quand le premier, bien que désigné par le chef de l'Etat, n'en est pas moins nécessairement choisi parmi les dirigeants de la majorité. C'est la majorité parlementaire qui vote les lois et exécute le budget.

La lettre des articles 20 et 21 de la Constitution précise la répartition des fonctions : « *Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation* » et le Premier ministre « *dirige l'action du Gouvernement* ». Dès lors, il n'y a plus guère de doute et la place du président de la République semble circonscrite à celle d'un arbitre.

Il est en effet placé au-dessus de la mêlée, des contingences politiques et des vicissitudes du pouvoir. Le quotidien ne relève pas de lui mais bien du Premier ministre. Il écrit la partition et Matignon la met en musique. Il est le chef d'orchestre et le Gouvernement exécute cette partition.

En effet, il est fonctionnellement le président de tous les Français. En tant que chef de l'Etat, il incarne la Nation rassemblée, la représente auprès d'Etats étrangers et en fait valoir les intérêts. De ce fait, il ne peut se contenter d'être le président d'une partie des Français, à savoir la majorité l'ayant élu. Il doit s'élever au-delà des partis, des clans et factions, de façon à devenir le président des citoyens qui ont voté pour lui comme de ceux ayant exprimé un autre choix.

Il exerce des pouvoirs, qui pour être nombreux, relève plutôt d'une conception arbitrale de la fonction. Ainsi, il dispose de compétences politiques telles que la nomination du Premier ministre et, sur sa proposition, des ministres ; l'exercice de la présidence du Conseil des ministres ; le droit de message aux assemblées et la faculté de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès ; celle de demander à celui-ci une nouvelle délibération de la loi et la détermination de l'ouverture et de la clôture des sessions extraordinaires. De même, ses compétences diplomatiques et militaires lui permettent de négocier et ratifier les traités dont certains seulement, en vertu d'une loi, d'accréditer les ambassadeurs, de présider les Conseils et Comités supérieurs de défense nationale en tant que chef des armées. Enfin, au titre de ses compétences constitutionnelles, il se doit de veiller au respect de la Constitution (article 5 : « *Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale et du respect des traités* ») ; a l'initiative de sa révision, en concurrence avec les parlementaires et peut intervenir dans la procédure de révision constitutionnelle en réunissant le Parlement en Congrès. On y ajoutera, en matière judiciaire, le droit de grâce à titre individuel, la faculté de demander des avis au Conseil supérieur de la magistrature et la nomination de deux personnalités qualifiées au sein de l'institution. Au-delà de son pouvoir de nomination, il dispose surtout de pouvoirs de crise grâce à la dissolution de l'Assemblée nationale prévue à l'article 12 de la Constitution et la mise en place d'une dictature à la romaine lui confiant les pleins pouvoirs ainsi que le prévoit l'article 16.

Autant de prérogatives, même pour les temps d'exception, qui ont fait de lui, à l'origine, un président conçu comme un arbitre. Les aléas politiques ont poursuivi le mouvement faisant de lui un arbitre.

B - Les aléas politiques dus aux cohabitations : un président - arbitre par excellence

Les diverses expériences de cohabitation (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002) ont démontré que si le Chef de l'Etat peut politiquement s'opposer au Premier ministre et à son gouvernement - donc, à la majorité parlementaire - celui-ci ne peut le faire que de manière circonstanciée et conjoncturelle, tant il se voit dépourvu de prérogatives constitutionnelles, aptes à l'armer face à de telles situations.

En cas de divergence entre les majorités présidentielle et parlementaire, à l'issue d'élections législatives, le président n'a pas de recours puisqu'il lui est impossible, de fait, de prononcer une dissolution consécutive à des législatives contraires à son souhait, nouvelles législatives qui lui seraient probablement encore plus défavorables.

Face à des résultats, à l'issue d'élections législatives qui lui sont défavorables, le président de la République n'a pas d'autre choix que de s'effacer devant la majorité parlementaire et son Premier ministre, car c'est bien le texte constitutionnel qui permet au Premier ministre de détenir la réalité du pouvoir.

Replié à l'Élysée, le président peut faire connaître sa désapprobation, son opposition à toute mesure gouvernementale ou à la politique globale conduite par le Premier ministre par le biais de communiqués, de discours, de messages radiodiffusés et télévisés. La Constitution lui permet de retarder ou d'empêcher l'adoption de certains textes en refusant de signer textes réglementaires et nominations ou en saisissant le Conseil constitutionnel. Il peut, en dernière instance, redonner la parole au peuple au moyen de la dissolution lorsqu'il juge le moment opportun. Il demeure cependant un président réduit à un rôle de pur arbitre et de garant des institutions.

Il ne peut choisir librement le Premier ministre, lequel devra nécessairement être issu des rangs de la majorité. Il ne peut décider de l'organisation d'un référendum qu'en étant saisi par une proposition émanant du gouvernement, des assemblées ou d'une fraction du corps électoral. Il dispose certes de la maîtrise de sa signature lorsqu'elle est requise (décrets délibérés en Conseil des ministres et ordonnances), mais il se doit de promulguer la loi et ne peut se soustraire à cette obligation que lors de la demande d'une nouvelle délibération de celle-ci.

Par ailleurs, s'il préside le Conseil des ministres, rien ne s'oppose à ce que le Premier ministre ne s'assure auparavant de la cohésion de son gouvernement et ne le réunisse en réunion de Cabinet. Il ne peut déposer de projet de révision constitutionnelle sans une proposition du Premier ministre.

Pour le reste, il conserve les pouvoirs précédemment évoqués et, surtout, aussi bien dans le domaine de la politique étrangère que de la politique de défense - domaines éminemment présidentiels pour lesquels on a parlé de « domaine réservé » (Jacques Chaban-Delmas) - le partage horizontal des tâches est extrêmement délicat, tant ceux-ci apparaissent comme la terre d'élection de la coexistence entre les deux parties. Ainsi, si le président négocie et ratifie les traités, aux termes de l'article 52.1 de la Constitution, le gouvernement peut opter pour les accords en forme simplifiée pour lesquels le président est seulement tenu informé (article 52.2). S'il est chef des armées et préside les Conseil et Comités supérieurs de défense nationale, c'est bien le Premier ministre qui dispose de la force armée et qui est responsable de la défense nationale, selon les articles 20 et 21 de la Constitution.

Un certain retrait du président de la République a pu s'imposer dans de nombreux domaines en de telles circonstances. Néanmoins, l'imbrication des responsabilités du président de la République et du Premier ministre insiste sur la nécessité d'une coexistence et la dimension arbitrale du chef de l'Etat, tant ce dernier, compétent pour engager les forces stratégiques, ne peut en aucun cas être privé

de son droit de regard et de contrôle quand le Premier ministre demeure responsable de l'ensemble de la politique gouvernementale devant l'Assemblée nationale.

Les résultats électoraux déterminent le partage du pouvoir entre le président de la République, le Premier ministre et la majorité parlementaire. Au cas d'élections défavorables au chef de l'Etat, c'est bien le Premier ministre, avec l'appui de sa majorité parlementaire, qui détient la réalité du pouvoir. Le président de la République se voit dès lors réduit à un rôle de pur arbitre, légitime par sa fonction, mais dépourvu du pouvoir exécutif. L'on doit à la vérité de dire que, pour être conforme à la lettre de la Constitution, cette disposition des choses ne l'est pas du tout à son esprit, celui des constituants ou, en tout cas, à celui du Général de Gaulle, la cohabitation n'étant probablement, dans son esprit, même pas imaginable.

Originellement conçu, de droit, comme un arbitre par les constituants et évoluant ainsi au gré des aléas électoraux défavorables au chef de l'Etat, la réalité institutionnelle et la cohérence électorale, propres à la Cinquième République, font nécessairement du président de la République un capitaine, depuis quasiment les origines de la fonction jusqu'aux évolutions les plus récentes.

II – LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : UN CAPITAINE INCONTOURNABLE

Imaginer un président de la République, sous la Cinquième République, comme un arbitre, pour correspondre à la lettre de la Constitution, ne correspond pas toujours à une réalité institutionnelle et politique. Le président est un capitaine. Cette nature profonde trouve ses fondements dans la pratique constitutionnelle peu après les débuts de la Cinquième (A) et jusqu'aux évolutions les plus récentes (B) et tient au caractère ambivalent de la fonction.

A - Une évolution rapide vers un rôle de capitaine

Tout d'abord, les conceptions originelles des constituants traduisent une volonté de restauration de l'Etat. La pensée du général de Gaulle qui a marqué la Constitution va dans ce sens depuis le discours de Bayeux du 16 juin 1946. Cette volonté de restauration de l'Etat implique un renforcement des organes exécutifs et, notamment, l'attribution au président de la République d'un rôle nouveau de gardien et de garant de l'Etat. Il s'agissait, dès le départ, de rétablir l'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif, particulièrement pour ce dernier, vu le sort qui lui était fait sous les deux précédentes républiques en instaurant un pouvoir stable permettant un Etat fort. Pour faire face à sa lourde mission, le président de la République doit disposer de pouvoirs conséquents. C'est toute la richesse, la complexité voire la duplicité de la Constitution qui s'affirme ainsi quand le général déclare : « *c'est du chef de l'Etat, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le parlement mais beaucoup plus large ... que doit procéder le pouvoir exécutif* ». En effet, les constituants ont fait leur la conception qui vise à mettre en œuvre une séparation des pouvoirs dans laquelle le président est le détenteur initial du pouvoir exécutif, au même titre que le Parlement pour le pouvoir législatif. Cette conception fait du président l'homme fort de l'exécutif, sous la coupe duquel se trouve virtuellement le Premier ministre. C'est ainsi que des pouvoirs importants lui sont conférés dont des pouvoirs qui lui sont propres et qui lui ouvrent la possibilité d'un dialogue direct avec les électeurs, au moyen du référendum ou pour l'élection d'une nouvelle Assemblée nationale. Le célèbre article 16 de la Constitution relève de la même logique et souligne par là combien, dès ses origines, ce régime s'éloigne de la tradition républicaine la plus établie qui s'avère réticente à confier des pouvoirs propres et effectifs au président de la République.

Dès les origines donc, le principe était atteint dans sa pureté. Mieux, des évolutions majeures sont intervenues rapidement. La révision constitutionnelle du 26 novembre 1962 a ainsi prévu l'élection au suffrage universel direct du président de la République, ajoutant une légitimité supplémentaire au chef de l'Etat qui ne lui était pas initialement accordée, légitimité concurrente à celle des députés.

Paradoxe supplémentaire : le président - qui se veut l'homme fort du régime - ne dispose que de peu de pouvoirs propres et pour en faire usage, il doit bénéficier d'une majorité parlementaire favorable. Seule cette convergence des majorités lui permet de détenir le pouvoir réel et il faut bien admettre que cela correspond à la réalité du régime. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la durée d'une situation de ce type. La convergence d'orientation politique entre le président et l'Assemblée nationale a eu lieu de 1958 à 1986, de 1988 à 1993, de 1995 à 1997 et depuis 2002. Il est donc proprement impensable d'envisager une si longue durée qui serait contraire à l'esprit des institutions.

C'est donc bien, dans ce cadre, le président qui détermine et conduit la politique de la Nation au premier chef et malgré la lettre de l'article 20 de la Constitution. Il fixe les objectifs à atteindre à un Premier ministre de son choix à qui il confie leur mise en œuvre et dont il contrôle la réalisation. Le

Premier ministre procédant du président, il lui doit son existence politique aussi bien pour sa nomination que pour son maintien en fonction. De la sorte, il est logique que le chef du gouvernement soit responsable devant le chef de l'Etat, bien que cette responsabilité n'existe nulle part dans la lettre de la Constitution. Le président intervient ainsi en premier lieu et au plus haut niveau, reléguant en « deuxième division » le Premier ministre. Il n'est qu'à observer jusqu'aux dernières évolutions constitutionnelles et à l'ambivalence de la fonction pour mesurer combien le président est d'abord un capitaine.

B - Un capitaine en constante évolution

Le président, dont la dimension arbitrale a déjà été évoquée en tant que président de tous les français, chef de l'Etat, incarnation de la Nation rassemblée dont il représente les intérêts à l'étranger, n'en demeure pas moins une personnalité engagée ayant, par le passé, appartenu à un parti qu'il a le plus souvent dirigé. Il conserve, malgré tout, une dimension partisane, d'autant qu'il a été élu sur la base d'un programme qu'il se doit de mettre en œuvre. Il demeure donc un président politiquement engagé et se rapproche, en cela, d'un capitaine d'équipe, apte à prendre des décisions qu'il assume.

La personnalité, par ailleurs, joue en ce domaine un rôle essentiel. Nul ne pouvait imaginer le général de Gaulle « régnant » à l'Elysée pendant que son Premier ministre gouvernait. Sa stature historique, sa dimension de père fondateur, son charisme personnel, son caractère quasi-mythique, la subordination volontaire de ses Premiers ministres, l'allégeance - pour ne pas dire plus - de la majorité parlementaire ainsi que la conception qu'il se faisait de sa fonction ne pouvaient qu'imprimer un style présidentiel au régime. Ses successeurs, sous diverses modalités, en feront autant.

Le président Sarkozy est apparu ainsi, par sa pratique du pouvoir, comme le véritable chef de la majorité parlementaire tant il semble avoir absorbé la fonction gouvernementale. Il suffit de songer - au-delà du goût personnel pour le pouvoir de l'intéressé, goût partagé en réalité par tous ses prédécesseurs - aux réunions de ministres à l'Elysée, aux convocations adressées à la majorité parlementaire, à l'intervention de nombre de conseillers présidentiels dans les médias au détriment des ministres pour s'en convaincre. C'est là clairement un comportement de capitaine partisan (au sens de : issu des partis) et le général de Gaulle n'y reconnaît pas « sa » Constitution.

L'instauration du quinquennat « sec » et la remise en ordre du calendrier électoral en 2000 ont participé à ce désir de maintenir la plus grande convergence possible entre les majorités présidentielle et parlementaire, mais les limites constitutionnelles en sont aussi connues (dissolution, décès, empêchement, ...). La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a contribué à placer le président de la République, non plus au-dessus de la mêlée, mais bien au cœur de celle-ci en lui faisant perdre une série d'attributions de surplomb qui caractérisaient le chef de l'Etat comme un chef d'Etat parlementaire. Il s'agit de la limitation à deux mandats successifs, de la mise en place d'un pouvoir de nomination encadré, de conditions de mises en œuvre de l'article 16 précisées, d'un droit de grâce réduit et de la perte de la présidence du C.S.M. Cette modification du rôle présidentiel est à interpréter comme, certes, une limitation des pouvoirs présidentiels, mais surtout comme la perte de leviers constitutionnels destinés à permettre au président de la République de jouer un rôle de garant des institutions et d'arbitre de leur fonctionnement harmonieux, au profit de prérogatives nouvelles qui le placent plus directement au centre de l'action politique conduite par la majorité parlementaire.

François Hollande avait souhaité, sans y parvenir avec succès, sauf à l'occasion de moments solennels tels que les différents attentats ayant eu lieu sur le sol français, se détacher de ce lien partisan avec son parti d'origine. Le Président Macron apparaît également aujourd'hui comme le capitaine d'un parti tant ses liens avec La République en Marche sont restés forts : ce dernier intervient régulièrement dans les conflits ou distensions qui peuvent exister au sein de son parti politique. L'affaïssement arbitral est patent. Le président ne peut plus désormais être autre chose qu'un capitaine.

L'ambiguïté originelle du régime, en plaçant en première ligne le président de la République lors de la concordance des majorités parlementaire et présidentielle et en lui imposant un retrait conséquent en cas de divergence, avec un emprunt tantôt au régime parlementaire, tantôt au régime présidentiel, a plutôt consacré un régime mixte à fonctionnement alternatif, symbolisé par l'alternance entre les figures d'arbitre - réel en toutes circonstances, mais plus prononcé lors de cohabitations - et celle de capitaine - tout aussi légitime depuis quasiment les débuts du régime, mais plus importante quand le président reçoit le soutien de la majorité parlementaire et qui n'a eu de cesse de s'affirmer au cours des mandats de chacun des titulaires de la fonction, selon leur personnalité et au gré des

évolutions constitutionnelles, la dernière en date renforçant la dimension de capitaine. Il est à parier, à l'avenir, que pour conserver une dimension arbitrale, celle relevant du capitaine tendra, dans une démocratie moderne, à prendre le dessus et à s'imposer.