



La référence du droit en ligne



Le pouvoir exécutif (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - le Président de la République.....	4
L'élection du chef de l'Etat	4
Le statut du Président de la République	5
1 - La durée du mandat	5
2 - La responsabilité du Président de la République	5
Les pouvoirs du Président de la République	6
1 - Des pouvoirs à géométrie variable.....	6
2 - Des pouvoirs propres et des compétences partagées	6
3 - Deux exemples de pouvoirs propres.....	6
II - Le pouvoir exécutif : le Gouvernement.....	8
La formation et la fin des fonctions du Gouvernement.....	8
Le statut des membres du Gouvernement	9
Les attributions et le fonctionnement du Gouvernement.....	10
1 - Les pouvoirs du Gouvernement	10
2 - Le fonctionnement du Gouvernement.....	10
La responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale	11
1 - L'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre.....	11
2 - La motion de censure	11
3 - L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte	11

Introduction

Le pouvoir exécutif est réparti en France entre deux autorités. La première est le président de la République élu au suffrage universel direct pour 5 ans (I). En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Président de la République ne peut voir sa responsabilité politique engagée en raison de ses fonctions. Seule peut être mise en cause sa responsabilité pénale selon des conditions très strictes. L'exercice des pouvoirs du chef de l'Etat dépend, par ailleurs, du fait de savoir si celui-ci et la majorité parlementaire appartiennent à la même famille politique. Plus concrètement, le Président de la République dispose de pouvoirs propres, énumérés à l'article 19 de la Constitution, et de compétences partagées.

Seconde autorité : le Gouvernement dirigé par le Premier ministre (II). Il s'agit d'un organe collégial et solidaire, ce qui se traduit de différentes façons. D'abord, le Gouvernement est doté d'une existence propre distincte de celle de ses membres, ce qui se traduit par l'existence d'un conseil des ministres. De plus, si chaque ministre est responsable de son département ministériel, il est aussi responsable de la politique générale du Gouvernement. Par ailleurs, le Gouvernement est une structure hiérarchisée. On trouve, ainsi, en premier lieu les ministres d'Etat; cette distinction est donnée aux personnes disposant d'un poids politique ou d'un prestige important. Viennent ensuite les ministres ordinaires, puis les ministres délégués rattachés au Premier ministre ou à un ministre. Quant aux secrétaires d'Etat, ils n'assistent au conseil des ministres que si celui-ci traite une affaire qui les concerne.

I - le Président de la République

L'élection du chef de l'Etat

A l'origine, le Président de la République est élu au suffrage universel indirect par un collège électoral composé principalement des députés, des sénateurs, des conseillers généraux et de délégués des conseils municipaux. La révision constitutionnelle du 6 Novembre 1962 remplace ce mode d'élection par l'élection au suffrage universel direct, ce qui modifie en profondeur la nature du régime.

L'élection a lieu "vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus avant l'expiration des pouvoirs du président en exercice". Les conditions d'éligibilité sont les memes que celles prévues par le Code électoral. Deux particularités doivent être notées : pour se présenter, il faut avoir au moins 23 ans, et nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs depuis la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008. Par ailleurs, pour éviter des candidatures ne représentant pas un véritable courant d'opinion, la loi organique du 18 Juin 1976 a prévu que pour se présenter il faut être soutenu par au moins 500 élus venant d'au moins 30 départements différents, sans que plus d'un dixième d'entre eux puissent être les élus d'un même département. Il faut ici préciser que les noms des signataires peuvent être publiés au Journal officiel. Une fois les candidatures déposés, c'est le Conseil constitutionnel qui établit la liste officielle des candidats après avoir vérifié, le respect par chacun d'entre eux, des conditions pour se présenter.

S'agissant de la campagne, des règles strictes sont venues encadrer l'activité des candidats. Ainsi, les dépenses sont plafonnées et celles-ci sont remboursées de façon forfaitaire aux candidats ayant obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés. Par ailleurs, les candidats doivent établir un compte de campagne contrôlé par la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques, avec appel possible devant le Conseil constitutionnel. Ces deux institutions peuvent d'ailleurs moduler le remboursement en fonction des manquements constatés.

Les élections peuvent être reportées en raison de l'empêchement ou de la disparition d'un candidat. Ainsi, si cet événement survient dans les 7 jours précédant la date limite de dépôt des candidatures, le Conseil constitutionnel peut reporter l'élection. De plus, si cet événement survient entre cette date et le premier tour, l'élection doit être reportée. Si l'empêchement survient entre les deux tours, il faut procéder à nouveau à l'ensemble des opérations.

L'élection se fait au scrutin majoritaire à deux tours. Pour être proclamé élu au premier tour, il faut avoir recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés. En cas de second tour, seuls peuvent se présenter les deux candidats ayant obtenu le plus de voix au premier tour.

Une fois que les élections ont eu lieu, c'est au Conseil constitutionnel qu'il appartient de proclamer les résultats. C'est aussi lui qui est juge des opérations électorales.

Le statut du Président de la République

1 - La durée du mandat

A l'origine, le mandat présidentiel était de 7 ans. Plusieurs projets avaient été esquissés, mais aucun n'avait abouti. Il fallu attendre l'année 2000 pour que le mandat passé à 5 ans au terme d'une révision de l'article 6 de la Constitution conclue par un référendum. Cette réforme s'explique par la volonté du chef de l'Etat de rendre improbable les cohabitations.

Par ailleurs, la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a prévu que "nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs", ce qui d'une certaine façon porte atteinte au libre choix des électeurs.

Le Président de la République peut être empêché d'exercer ses fonctions. Cet empêchement est constaté par le Conseil constitutionnel à la demande du Gouvernement. En cas d'empêchement définitif ou de vacance (décès, démission), il est procédé à de nouvelles élections vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après la constatation de la vacance du pouvoir. Entre-temps, l'intérim est assuré par le Président du Sénat, ou par le Gouvernement si ce dernier est lui-même empêché. Cette règle permet d'assurer la continuité de l'Etat. Pour autant, toutes les règles applicables au fonctionnement des institutions ne trouvent pas à s'appliquer. Ainsi, le chef de l'Etat par intérim ne peut recourir au référendum ni réviser la Constitution. Il en va de même de la dissolution de l'Assemblée nationale. Par ailleurs, le Gouvernement ne peut engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale qui ne peut non plus déposer une motion de censure à son encontre.

En cas de courtes absences, la présidence du Conseil des ministres peut être confiée au Premier ministre sur délégation expresse du chef de l'Etat.

2 - La responsabilité du Président de la République

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le Président de la République ne peut voir sa responsabilité politique engagée en raison de ses fonctions. Seule peut être mise en cause sa responsabilité pénale selon des conditions très strictes.

Le régime ancien prévoyait la responsabilité pénale du chef de l'Etat en cas de haute trahison, hypothèse peu probable. La situation a évolué du fait de l'apparition d'affaires antérieures à 1995 et concernant J. Chirac. Le Conseil constitutionnel et la Cour de cassation sont, alors, venus préciser le régime de responsabilité pénale du chef de l'Etat. Selon leurs décisions, les actes commis avant le début du mandat sont détachables de l'exercice des fonctions. Mais durant son mandat, le chef de l'Etat ne peut voir sa responsabilité pénale engagée que devant la Haute cour de justice. En revanche, le délai de prescription relatif aux infractions antérieurement commises est suspendu pendant la durée du mandat.

Ces affaires ont donné lieu à une réforme du statut pénal du chef de l'Etat préparée par la commission présidée par Pierre Avril et qui a abouti à la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2007. Les règles sont dorénavant plus simples. Ainsi, durant son mandat, le chef de l'Etat ne peut "être requis de témoigner, non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu". Les procédures ne peuvent reprendre qu'après l'expiration d'un délai d'un mois après la cessation des fonctions. En revanche, pendant la durée de son mandat, le chef de l'Etat peut faire l'objet d'une destitution par le Parlement réuni en Haute Cour en cas de "manquement à ses devoirs incompatible avec l'exercice de son mandat". Des règles procédurales strictes encadrent cette destitution. Ainsi, la Haute Cour statue à bulletin secret et à la majorité des deux tiers de ses membres.

Les pouvoirs du Président de la République

1 - Des pouvoirs à géométrie variable

L'exercice des pouvoirs du Président de la République dépend du fait de savoir si celui-ci et la majorité parlementaire appartiennent à la même famille politique. S'il y a concordance des majorités, le Président est, conformément aux vœux des constituants de 1958, "la clé de voute des institutions". C'est de lui dont procède le Gouvernement. C'est lui encore qui peut débloquent les institutions par le recours au référendum, la dissolution de l'Assemblée nationale, ou le recours aux pouvoirs de crise. Dans ce système, le chef de l'Etat détermine les grands objectifs, et c'est le Premier ministre qui prend les mesures concrètes pour les réaliser. Ce qui signifie que si, en droit, le Premier ministre n'est responsable que devant l'Assemblée nationale, dans les faits il est aussi responsable devant le Président.

En revanche, si les majorités ne coïncident pas, le chef de l'Etat est contraint à s'effacer. Le texte constitutionnel fait, alors, l'objet d'une application stricte : c'est le Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la Nation, et c'est le Premier ministre qui dirige l'action du Gouvernement (article 20 de la Constitution). Le Président de la République ne conserve plus qu'un pouvoir en matière de politique étrangère et de défense.

2 - Des pouvoirs propres et des compétences partagées

Le Président de la République dispose de pouvoirs propres, énumérés à l'article 19 de la Constitution, et de compétences partagées. Dans le premier cas, il n'est pas besoin de contreseing du Premier ministre; en revanche, dans le second, ce contreseing est nécessaire. Comme exemple de compétences propres, on peut citer la nomination du Premier ministre ou encore la dissolution de l'Assemblée nationale. Les compétences partagées sont celles qui ne sont pas énumérées à l'article 19 de la Constitution.

Concrètement ces pouvoirs peuvent être classés en 5 catégories :

- le chef de l'Etat est d'abord doté de compétences politiques : nomination du Premier ministre et, sur sa proposition, des membres du Gouvernement, possibilité de prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès, possibilité de demander au Parlement une nouvelle délibération d'une loi, ...
- compétences exécutives : promulgation des lois, signatures des ordonnances et décret délibérés en conseil des ministres, nominations de certains hauts fonctionnaires, ...
- compétences diplomatiques et militaires : chef des armées, ratification des traités, ...
- compétences en matière de révision de la Constitution, de saisine de Conseil constitutionnel.
- compétences en matière judiciaire : droit de grace, ...

3 - Deux exemples de pouvoirs propres

a/ Le cas particulier de la dissolution de l'Assemblée nationale :

L'article 12 de la Constitution fait de ce pouvoir un pouvoir propre du chef de l'Etat, ce qui signifie qu'il n'a pas besoin du contreseing du Premier ministre. Dans sa mise en pratique, il doit, cependant, respecter certaines règles de forme : ainsi, il doit préalablement consulter le Premier ministre et les présidents des deux assemblées. Sur le fond, il ne peut être procédé à une dissolution l'année qui suit les élections consécutives à une dissolution, pendant la mise en œuvre de l'article 16 et en cas d'intérim. Enfin, la nouvelle assemblée se réunit de plein droit.

La dissolution peut revêtir différentes significations : ce peut être une arme pour le chef de l'Etat pour débloquer les institutions ou contrer des attaques dont il est l'objet, un procédé pour sortir d'une crise de société, comme en 1968, ou un moyen d'obtenir une majorité politique favorable à un moment opportun.

b/ Le cas particuliers des pouvoirs de l'article 16 :

La défaite de 1940 et l'impossibilité de mobiliser efficacement toutes les ressources de l'Etat ont conduit les constituants de 1958 à créer un mécanisme permettant de concentrer tous les pouvoirs entre les mains du chef de l'Etat en cas de crise, comme ce fut le cas en 1961. Ces pouvoirs peuvent être mis en application lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu. Concrètement, c'est le Président de la République qui apprécie seul si ces conditions sont réunies, et c'est lui seul qui décide de mettre un terme à l'exercice de ces pouvoirs; il s'agit de l'un de ses pouvoirs propres. En revanche, il doit demander l'avis du Premier ministre, des présidents des deux assemblées et du Conseil constitutionnel. Ce dernier avis est, d'ailleurs, rendu public. De plus, pendant la mise en œuvre de ces pouvoirs, le chef de l'Etat ne peut procéder à une dissolution ni réviser la Constitution. Enfin, le Parlement se réunit de plein droit.

Ici, le chef de l'Etat cumule pouvoir exécutif et législatif. Seules les mesures prises dans le cadre du pouvoir exécutif peuvent faire l'objet d'un contrôle devant le Conseil d'Etat. Par ailleurs, les mesures prises doivent être inspirées par la volonté de rétablir l'ordre constitutionnel normal, et le Conseil constitutionnel doit préalablement être consulté.

La révision constitutionnelle de 2008 a renforcé le rôle du Conseil constitutionnel. Ainsi, celui-ci peut, après trente jours de mise en œuvre de ces pouvoirs, être saisi par les présidents des deux assemblées ou 60 députés ou sénateurs. Il rend, alors, un avis public sur le point de savoir si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 sont toujours réunies. Au-delà de 60 jours, il se prononce de plein droit.

II - Le pouvoir exécutif : le Gouvernement

Le Gouvernement est un organe collégial et solidaire, ce qui se traduit de différentes façons. D'abord, le Gouvernement est doté d'une existence propre distincte de celle de ses membres, ce qui se traduit par l'existence d'un conseil des ministres. De plus, si chaque ministre est responsable de son département ministériel, il est aussi responsable de la politique générale du Gouvernement.

Par ailleurs, le Gouvernement est une structure hiérarchisée. On trouve, ainsi, en premier lieu les ministres d'Etat; cette distinction est donnée aux personnes disposant d'un poids politique ou d'un prestige important. Viennent ensuite les ministres ordinaires, puis les ministres délégués rattachés au Premier ministre ou à un ministre. Quant aux secrétaires d'Etat, ils n'assistent au conseil des ministres que si celui-ci traite une affaire qui les concerne.

La formation et la fin des fonctions du Gouvernement

Pour commencer, le Président de la République nomme le Premier ministre. Il s'agit de l'un de ses pouvoirs propres. La seule restriction est qu'il doit nommer une personne pouvant disposer de la confiance de la majorité parlementaire. Sa liberté dépend donc étroitement de la concordance entre l'orientation de la majorité parlementaire et celle du chef de l'Etat.

S'agissant de la fin des fonctions de Premier ministre, la Constitution prévoit que le Président met fin aux fonctions du Premier ministre sur la présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement. On le voit, l'initiative doit, selon le texte constitutionnel, provenir du chef du Gouvernement. Cela ne pose pas de problèmes si la démission est volontaire ou imposée suite au vote d'une motion de censure. Mais, il arrive que la démission soit provoquée par le chef de l'Etat, autrement dit, ici, le Premier ministre voit sa responsabilité mise en cause par le chef de l'Etat. Si ce type de démission correspond à la pratique constitutionnelle, il s'oppose, en revanche, à la lettre du texte de 1958.

La nomination des membres du Gouvernement est faite par le Président de la République sur proposition du Premier ministre. Les deux signatures sont donc nécessaires. Là encore, la liberté de choix dépend de la coïncidence entre majorité parlementaire et majorité présidentielle. De plus, le choix peut dépendre aussi de la composition de la majorité parlementaire; on trouve ici le souci d'attribuer des postes ministériels aux différentes composantes de la majorité.

Quant à la fin des fonctions des membres du Gouvernement, elle est le fait du Président de la République sur proposition du Premier ministre. Mais, il peut arriver aussi qu'un ministre démissionne.

Le statut des membres du Gouvernement

Poser la question du statut des membres du Gouvernement, c'est d'abord étudier les incompatibilités existant entre les fonctions gouvernementales et d'autres fonctions. Ainsi, les fonctions de membres du Gouvernement sont incompatibles avec toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, et avec tout emploi public ou activité privée. Surtout, ces fonctions sont incompatibles avec tout mandat parlementaire. Cette règle rompt avec une règle classique en régime parlementaire et qui postulait que les ministres ne perdaient pas leur mandat parlementaire.

Concrètement, le ministre dispose d'un délai d'un mois à compter de sa prise de fonction pour faire son choix, tout en sachant que pendant ce délai le "ministre parlementaire" ne peut voter au Parlement et qu'à l'issue de ce délai, si le ministre n'a pas choisi entre sa fonction de parlementaire et celle de membre du Gouvernement, il est réputé avoir choisi la seconde.

L'autre problème concerne la question de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement. Jusqu'en 1993, celle-ci relevait de la Haute Cour de justice. Depuis une réforme constitutionnelle intervenue en 1993, les membres du Gouvernement sont responsables devant le Cour de justice de la République pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés par la loi de crimes ou délits.

Les attributions et le fonctionnement du Gouvernement

1 - Les pouvoirs du Gouvernement

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, selon l'article 20 de la Constitution. Quant au Premier ministre proprement dit, il dirige l'action du Gouvernement. Cela implique d'abord que c'est sur sa proposition que les ministres sont nommés et révoqués. De plus, c'est lui qui tranche les différends entre les membres du Gouvernement, ou encore qui signe les principaux textes élaborés par le Gouvernement : projets de lois, décrets. Le Premier ministre est aussi le chef de l'Administration. C'est, en effet, lui qui assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire. Il dispose, par ailleurs, de pouvoirs en matière de nomination.

Il faut, pendant quelques lignes revenir sur le pouvoir réglementaire du Gouvernement. En effet, au terme de l'article 37 de la Constitution, la compétence de principe pour établir des normes générales et impersonnelles appartient au Gouvernement : c'est le pouvoir réglementaire autonome. Le Parlement ne dispose plus que de compétences d'attribution énumérées à l'article 34 de la Constitution. Le Gouvernement dispose, alors, de moyens pour faire sanctionner les empiètements du législateur sur le domaine réglementaire : ainsi, il peut soulever l'irrecevabilité d'une proposition de loi; en cas de désaccord du président de la chambre concernée, c'est le Conseil constitutionnel qui tranche (art. 41). Par ailleurs, s'agissant des lois déjà votées, il faut distinguer selon qu'elles sont ou non antérieures par rapport à 1958. Dans le premier cas, ces dispositions peuvent être modifiées par décret pris après avis conforme du Conseil d'Etat. S'agissant des lois postérieures à 1958, le Conseil constitutionnel devra les délégaliser c'est-à-dire reconnaître leur caractère réglementaire pour que le Gouvernement puisse les modifier.

Enfin, il faut rajouter que le Gouvernement peut, après le vote d'une loi d'habilitation du Parlement, qui ne peut être illimitée temporellement, intervenir en matière législative par voie d'ordonnances (art. 38). Ces dernières sont prises après avis du Conseil d'Etat et doivent faire l'objet d'une loi de ratification avant une date fixée par la loi d'habilitation. Tant que cette dernière n'est pas intervenue, l'ordonnance conserve un caractère administratif et peut donc être déférée devant le juge administratif.

2 - Le fonctionnement du Gouvernement

Pour assurer sa mission de direction du Gouvernement, le Premier ministre dispose du Secrétariat général du Gouvernement qui lui permet de coordonner le Gouvernement et le Parlement. D'autres services lui sont rattachés comme par exemple le Secrétariat de la défense nationale. Quant au Conseil des ministres, c'est l'organe de décision du gouvernement, les décisions y étant prises à l'unanimité. Mais, son rôle dépend de la concordance des majorités. En cas de concordance, le rôle du chef de l'Etat est primordial et le conseil des ministres se contente de valider des décisions prises souvent ailleurs. En revanche, en cas de cohabitation, le Président de la République ne peut que manifester son opposition à telle ou telle décision.

Pour mettre en œuvre sa politique, le Gouvernement dispose de l'Administration. Cette dernière est soumise à l'autorité hiérarchique du Gouvernement et fait l'objet de mesures de déconcentration afin de rapprocher les décisions des administrés. Par ailleurs, le Gouvernement dispose d'un levier important constitué par le budget de l'Etat préparé par le ministre des finances.

La responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale

1 - L'engagement de la responsabilité du Gouvernement par le Premier ministre

Selon l'article 49-1 de la Constitution, "le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale". En d'autres termes, la procédure implique une délibération du conseil des ministres, ce qui s'explique par le fait que cette procédure peut mener à la démission du Gouvernement tout entier, mais c'est le Premier ministre qui prend la décision finale. Pour rester en fonction, le Gouvernement doit obtenir la majorité des suffrages exprimés.

Il faut ici préciser que la plupart des gouvernements sous la V^e République ont considéré que cette procédure ne constituait pas une obligation à respecter lors de leur prise de fonction.

2 - La motion de censure

Des règles ont été posées pour éviter que les gouvernements ne soient renversés trop facilement. Ainsi, la motion doit être signée par au moins un dixième des députés, et chaque député ne peut signer plus de trois motions de censure au cours d'une session ordinaire. Par ailleurs, aucune motion de censure ne peut être déposée pendant la mise en application de l'article 16 ou en cas d'intérim présidentiel. De plus l'article 49-2 de la Constitution prévoit que le vote ne peut avoir lieu que 48 heures après le dépôt de la motion. Enfin, seuls les votes favorables à la motion sont pris en compte, ce qui implique que la motion ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres de l'Assemblée nationale. Avec ce système, les voix des abstentionnistes viennent s'ajouter aux voix des députés ayant voté contre la motion. Un tel mécanisme incite, alors, les députés à prendre activement position.

Dans le système mis en place par la Constitution de 1958, la motion de censure peut viser le Gouvernement, mais aussi, compte tenu de son poids politique, le chef de l'Etat lui-même.

3 - L'engagement de la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte

Ce système est prévu par l'article 49-3 de la constitution. Il permet en cas de blocage de l'Assemblée nationale de forcer la main aux députés en liant le sort du Gouvernement au vote d'un texte. Concrètement, en cas de mise en application de cet article par le Premier ministre, le texte concerné est considéré comme adopté si aucune motion de censure n'est déposée dans les 24 heures ou si une motion de censure est déposée mais n'est pas adoptée. En d'autres termes, une loi peut être adoptée sans aucun vote sur le texte par l'Assemblée nationale. En revanche, si une motion de censure est déposée et adoptée, le texte est rejeté et le Gouvernement doit présenter sa démission.

Cet article fait à chaque nouvelle application l'objet de vives critiques. C'est pourquoi la révision constitutionnelle de 2008 a prévu que le Premier ministre ne peut engager la responsabilité de son Gouvernement que sur trois textes : les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale et un projet ou une proposition de loi de son choix au maximum durant une session .