



Droit constitutionnel

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

M. Jérémy AVERBUJ, M. Marc BONNET, M. Jordan CHEKROUN,
Mme Amélie GUICHET, M. Adrien PECH & Mme Clarisse VARO-RUEDA.



Année universitaire 2021-2022

TD 08 / LE POUVOIR EXÉCUTIF (II / II) : LE GOUVERNEMENT

VOCABULAIRE :

- Premier ministre
- Ministre (Secrétaire d'État / Ministre d'État / Ministre délégué)
- Cohabitation
- Pouvoir réglementaire & ordonnance
- Responsabilité gouvernementale



PERSONNALITÉ : MICHEL DEBRÉ (1912-1996)

DOCUMENTS :

- 1) *Constitution française du 4 octobre 1958* ;
- 2) *Ces phrases qui montrent l'impuissance des 1ers ministres* (BELAICH ; 2017) ;
- 3) *Comment la Constitution organise-t-elle la cohabitation ?* (2022)
- 4) *Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport* (MATHIEU ; 2008) ;
- 5) *Les régimes parlementaires contemporains* (COLLIARD ; 1978).

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- AVRIL Pierre & alii, *Le Premier ministre*, Paris, Seuil, coll. « Pouvoirs », n° 83, 1997.
- BEAUD Olivier, *Le sang contaminé*, Paris, PUF, 1999.
- MASSOT Jean, *Chef de l'État et Chef du Gouvernement. La dyarchie hiérarchisée*, La Documentation française, 2008.
- CARCASSONNE Guy, « Immuable Ve République », *Pouvoirs*, 126, 2008.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN Félix & PACTET Pierre, *Droit constitutionnel 2020*, « Droit public », 38e éd., 2019.

EXERCICE :

À l'aide de vos connaissances et des documents fournis, vous disserterez sur le sujet suivant :

« Le Premier ministre : véritable chef de gouvernement ? »

PERSONNALITÉ – MICHEL DEBRÉ

Né à Paris le 15 janvier 1912, décédé le 02 août 1996 (à Montlouis-sur-Loire mais enterré à Amboise, ville dont il fut le maire), Michel (Jean-Pierre) DEBRÉ – fils du célèbre médecin fondateur de la pédiatrie moderne, Robert DEBRÉ (1882-1978) et père de l'ancien (2007-2016) président du Conseil constitutionnel, Jean-Louis DEBRÉ – fut un grand serviteur et homme d'État ainsi qu'un Résistant. Premier chef de gouvernement de la Ve République, il a été nommé Premier Ministre en janvier 1959 par Charles DE GAULLE (1890- 1970) et a joué un rôle majeur dans la rédaction de l'actuelle Constitution de la République. Son investissement gouvernemental montra son entier dévouement au profit de l'Etat et de la République (I) mais aussi – sinon surtout – du *Gaullisme* (II). Parmi les souvenirs qu'il laissa, on lui doit aussi un caractère volcanique qui le feront caricaturer de ses contemporains sous les noms de « *Michou la Colère* » ou encore de « *l'amer Michel* ».

I) **Au service de la République et du Général :**



Après avoir été diplômé de l'Ecole libre des sciences politiques, Michel DEBRÉ devint docteur en Droit de l'Université de Paris puis intégra l'Ecole des officiers de réserve de la cavalerie à Saumur. En 1934, il obtint le concours de l'auditorat au Conseil d'Etat et mit en œuvre le contentieux administratif. Engagé dans la Résistance dès 1942, année où il fut promu maître des requêtes, il rejoignit le général DE GAULLE envers qui il sera (pour l'homme comme pour les idées) d'une fidélité rare et exemplaire. C'est ce même homme qui le chargera, à la Libération, d'établir la liste des nouveaux préfets de la République restaurée. Il a également proposé, mais en vain cette fois, une réforme territoriale en présentant une carte des « grands départements » préfigurant les futures régions. Premier Ministre à partir de janvier 1959 (après avoir été Sénateur puis Garde des Sceaux), il est l'un des pères des premiers statuts modernes de la haute fonction publique ainsi qu'un défenseur du scrutin majoritaire. Il démissionna cependant de son poste de chef du gouvernement en avril 1962 à la suite de la crise algérienne et aux accords d'Evian (lui qui avait longtemps cru en une Union française coloniale) et fut alors remplacé par Georges POMPIDOU (1911-1974). La fin de ses fonctions de Premier Ministre ne sonna pourtant pas le glas de sa carrière politique puisqu'il fut ensuite élu député de la Réunion en 1963 puis notamment député européen et maire d'Amboise en 1966 (et même candidat malheureux à l'élection présidentielle en 1981). Il a en outre occupé plusieurs fonctions ministérielles dans de nombreux gouvernements (Justice, économie et finances ; affaires étrangères et défense nationale).

II) Au service de l'État, de la Constitution et du Gaullisme :



On pourrait dire de Michel DEBRÉ qu'il a été la « *clef de voûte* » de la Constitution qu'il avait forgée pour DE GAULLE (l'expression de « *clef de voûte* » est alors un clin d'œil au discours de Bayeux (16 juin 1946) dans lequel le Président de la République était précisément présenté comme la « *clef* » des futures institutions). L'image cadre alors parfaitement avec le rôle de DEBRÉ dans la rédaction de ce qui deviendra la Constitution de 1958.

DE GAULLE, plaçait d'ailleurs lui-même notre auteur au « *premier rang des architectes* » de cette élaboration. Le rôle de Michel DEBRÉ dans cette entreprise fut effectivement sans égal non seulement lors de la préparation du texte (notamment devant le Conseil d'Etat par un discours célèbre du 27 août 1958 dans lequel il exposa et défendit personnellement tous les tenants et aboutissants de la future norme en s'inspirant du discours précité de Bayeux) et de sa rédaction concrète (DEBRÉ rapportait alors les projets de textes élaborés dans la journée à un comité restreint) mais encore lors de sa mise en œuvre puisque plusieurs des ordonnances de 1958-1959 ayant accompagné le texte constitutionnel portent la signature de Michel DEBRÉ. Fasciné comme MONTESQUIEU (1689- 1755) des siècles avant lui par le régime parlementaire appliqué au Royaume-Uni, il était convaincu qu'il s'agissait là du régime le « *moins mal adapté* ». Ajoutons que si l'homme fut fidèle au général DE GAULLE, il le fut également à ses idées, à ses valeurs et à ses combats qu'il embrassa même s'il ne les avait pas tous partagés. Espérant sûrement devenir un vrai chef du gouvernement en 1958 comme le texte constitutionnel s'y engageait, il comprit cependant rapidement que le Premier Ministre du Général ne gouvernerait pas (et l'accepta).

Source : TOUZEIL-DIVINA Mathieu, *Dictionnaire de droit public interne* ; Paris, LexisNexis ; 2019.

DOCUMENT 01 – CONSTITUTION FRANÇAISE DU 4 OCTOBRE 1958 (EXTRAITS)

Titre II – Le Président de la République

Article 8.

Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.

Article 13.

Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres.

Il nomme aux emplois civils et militaires de l'État.

Les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les conseillers maîtres à la Cour des comptes, les préfets, les représentants de l'État dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, les officiers généraux, les recteurs des académies, les directeurs des administrations centrales sont nommés en conseil des ministres. (...)

Titre III – Le Gouvernement

Article 20.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Article 21.

Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Titre V – Relations entre le Gouvernement et le Parlement

Article 37 (1).

Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Article 39.

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées [...].

DOCUMENT 02 – C. BELAICH, LIBÉRATION, 4 JUILLET 2017
« CES PHRASES QUI MONTRENT L'IMPUISSANCE DES PREMIERS MINISTRES »

Au sein de l'opposition, on fait mine de plaindre un Edouard Philippe rabaissé au rang d'exécutant. Pourtant, par de simples déclarations, présidents de la République comme Premiers ministres ont plusieurs fois rappelé qui était réellement aux manettes au sein de l'exécutif.

Humilié, Edouard Philippe ? Réduit au rôle de simple « répétiteur » ? Depuis l'annonce du Congrès, organisé à la veille du discours de politique générale du Premier ministre, dans les rangs de l'opposition, à droite comme à gauche, on s'inquiète, on se désole pour un chef de gouvernement écrasé par l'hyperprésidence de Macron. Au point qu'un Jack Lang ait cette idée folle de supprimer le poste de Premier ministre.

Selon la Constitution pourtant, ce n'est autre que le gouvernement, sous la direction du Premier ministre, qui « *détermine et conduit la politique de la nation* ». Le président, lui, « assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ». Voilà pour la théorie. En pratique, c'est autre chose, et certains présidents ne se sont pas privés de le rappeler, à commencer par Nicolas Sarkozy. Dans les annales de la petite phrase, au chapitre relations Président/Premier ministre, ce recadrage par voie de presse : « *Le Premier ministre est un collaborateur. Le patron, c'est moi.* » L'ex-président aura beau nier cette déclaration, Bruno Dive, le journaliste de Sud-Ouest qui s'était chargé de la révéler, rappellera que ces mots ont bel et bien été prononcés.

Pendant la primaire, alors qu'il affronte l'ex-Premier ministre qui le sortira finalement de la course à l'Élysée, il réitère : « *Donc le patron, c'est celui qui est élu, pas celui qui est nommé. Lorsque j'étais président de la République, je décidais d'un certain nombre de réformes, que François Fillon mettait en œuvre.* »

Le même Sarkozy avait d'ailleurs lui-même été la cible d'un rappel à l'ordre du président Chirac, mais lorsqu'il était à Bercy. « *Il n'y a pas de différends entre le ministre des Finances et moi. Pour une raison simple, c'est que, notamment s'agissant de la dépense, je décide et il exécute* », déclarait ainsi en 2004 le chef de l'État, éclipsant d'un même mouvement le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin et le ministre des Finances.

François Hollande, s'il a promis bien des fois pendant la campagne de 2012 qu'avec lui le Premier ministre ne serait pas un « *simple collaborateur* », n'a lui pas pu s'empêcher de déclarer, à propos de son deuxième Premier ministre : « *Valls est un combattant, mais il suit les directives et les orientations décidées par le président de la République.* » L'histoire des Premiers ministres rabaissés au rang d'exécutants a d'ailleurs commencé avec la Ve

République et l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct. Ainsi, en 1968, Charles de Gaulle, qui vient de nommer Maurice Couve de Murville chef du gouvernement, demande à un haut fonctionnaire, une fois les ministres choisis : « *Allez dire à M. le Premier ministre qu'il a été consulté.* » Le chef du gouvernement est pourtant censé choisir lui-même les membres de son équipe. Mais là encore, c'est pour la théorie.

Il est également arrivé que le Premier ministre lui-même, souvent à l'aune de sa démission, fasse un aveu d'impuissance. Ainsi, Chirac, qui avouera d'ailleurs plus tard que Giscard d'Estaing ne lui a laissé choisir qu'une seule ministre (Simone Veil) déclare lorsqu'il abandonne son poste : « *Je ne dispose pas des moyens nécessaires pour assumer mes fonctions.* »

Quelques années plus tard en 1991, Michel Rocard fait encore une fois comprendre qui est le chef. En déclarant « à l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce gouvernement », il insiste sur le fait que le président lui a montré la sortie, après trois douloureuses années de collaboration. Pourtant, selon la Constitution, le gouvernement n'est pas responsable devant le chef de l'État et ne peut donc pas être renvoyé par ce dernier. Preuve qu'on prend la Constitution comme on le souhaite, quand il s'agit de réaffirmer qui est aux commandes. Au contraire, rares sont les déclarations qui ont montré que le chef du gouvernement avait une réelle marge de manœuvre. Outre un énigmatique « *Lui, c'est lui et moi c'est moi* » de Laurent Fabius à propos de François Mitterrand, Alain Juppé est l'un des rares à avoir fait part de la grande responsabilité qui lui avait été confiée.

« *Rétrospectivement, je finis par me demander si cette liberté n'était pas même trop grande [...]. Il aurait sans doute dû me cadrer davantage* », expliquait-il à propos de Jacques Chirac dans l'Enfer de Matignon, de Raphaëlle Bacqué. François Fillon, qui n'était alors que simple ministre, ne disait d'ailleurs pas autre chose : « *Jacques Chirac, dans la deuxième partie de sa présidence, a poussé très loin, trop loin à mes yeux, cette distance, ce rôle d'arbitre comme si lui-même, au fond n'était pas engagé par les politiques que conduisait son gouvernement.* » Quand bien même donc, le Premier ministre eut été lui-même relégué au rang de collaborateur.

**DOCUMENT 03 – COMMENT LA CONSTITUTION ORGANISE-T-ELLE LA
COHABITATION ?, SITE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL,
RUBRIQUE : LA CONSTITUTION (EXTRAIT) – 2022**

La « *cohabitation* » désigne la conjoncture politique dans laquelle le Président de la République et la majorité des députés sont de tendances politiques opposées. Le Gouvernement étant responsable devant l'Assemblée nationale (art. 20, al. 3, 49 et 50 de la Constitution du 4 octobre 1958), le Président de la République a vocation à nommer à la tête de ce Gouvernement une personnalité qui puisse avoir l'appui de la majorité à l'Assemblée nationale. En 1986 et en 1993, le Président de la République, François MITTERRAND, nomme, respectivement, Jacques CHIRAC et Édouard BALLADUR à Matignon. En 1997, le Président de la République, Jacques CHIRAC, nomme Lionel JOSPIN Premier ministre. Le chef de l'État et le chef du Gouvernement doivent donc « *cohabiter* » ou « *coexister* ». Si la Constitution « *supporte la cohabitation* », elle « *présente bien des défauts, dont le principal tient à l'opacification des responsabilités* » (Guy CARCASSONNE). Depuis la réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral – inversion jugée conforme à la Constitution (décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001), une cohabitation est plus hypothétique.

**DOCUMENT 04 – B. MATHIEU, LE « COMITÉ BALLADUR », SES TRAVAUX, SON
RAPPORT, RFDC, 2008/5 HS N°2, PP.23-24 (EXTRAIT)**

LES PROPOSITIONS DU COMITÉ

La question de la répartition des compétences au sein de l'exécutif

La première des questions que nous avons eues à traiter concernait les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre. La lettre présidentielle nous invitait à rapprocher le texte constitutionnel de la pratique, pas vraiment nouvelle, mais plus visible et plus assumée, instaurée par le Président de la République. La solution du régime présidentiel étant écartée, la réflexion s'est rapidement orientée vers un glissement de la détermination de la politique de la Nation de l'article 20 à l'article 5, c'est-à-dire du Gouvernement au Président de la République. L'une des options envisagées a consisté alors à tenter de limiter drastiquement les hypothèses de cohabitation, notamment en prévoyant que l'Assemblée nationale serait automatiquement dissoute en cas de fin prématurée du mandat présidentiel, la dissolution de l'Assemblée nationale entraînant l'élection d'une Assemblée pour la durée du mandat à courir de la précédente. Ces solutions se sont avérées difficiles à mettre en œuvre, elles ont en outre rencontré l'hostilité de principe de certains des membres. Par ailleurs, rien ne peut exclure l'hypothèse, notamment en cas de victoire du Président à une courte majorité, de l'élection, dans la foulée, d'une majorité parlementaire différente. N'est restée de cette logique que la proposition faite d'organiser le premier tour des élections législatives en même temps que le second tour de l'élection présidentielle.

Le risque de cohabitation étant en l'état faible, mais non institutionnellement exclu, il convenait de faire en sorte que la Constitution soit viable même dans cette hypothèse. Une solution de compromis a consisté à proposer que le Président se voit reconnaître la compétence de définir la politique de la Nation que le gouvernement continuerait à conduire. Le terme « définit » jugé plus souple et moins contraignant, a été préféré à celui de « détermine ». Une autre solution de compromis aurait consisté à retirer le terme « détermine » de l'article 20 de la Constitution sans l'inscrire ailleurs. En toute hypothèse, cette réécriture visait à tirer les conséquences textuelles de la réforme de 1962 (élection du Président de la République au suffrage universel direct) et de celle de 2000 (quinquennat et inversion du calendrier électoral). Elle ne créait au profit du Président aucune compétence nouvelle au regard de la pratique de la Ve République. Dépourvue de la portée que certains ont voulu lui prêter, cette modification obéissait à un souci de plus grande vérité constitutionnelle. L'enjeu politique dont elle a été l'objet a conduit le Président à l'abandonner dans la lettre de mission adressée au Premier ministre.

DOCUMENT 05 – J-C. COLLIARD, LES RÉGIMES PARLEMENTAIRES CONTEMPORAINS, PRESSES DE SCIENCE PO, 1978, (EXTRAIT)

Le cas français

L'évolution française sera, elle, moins linéaire : la Charte de 1814 ne parle que des ministres du roi, et pas 10 du ministère : on en reste à l'idée « du roi en ses conseils ». Mais, tout de suite après les Cent-Jours, un premier ministère apparaît : « Le Cabinet Talleyrand, constitué le 9 juillet 1815, était en fait une organisation très supérieure à ce qui avait existé en 1814. Il formait un Conseil, et il était pourvu d'un chef », note Paul Bastid. En fait, il faudra un certain temps pour que s'impose un chef du gouvernement capable d'affirmer son pouvoir, face à celui du roi : telle est la situation que l'on trouve à partir du 13 mars 1831, jour où Casimir Périer forme son Cabinet, mais cette affirmation ne devait être que provisoire, puisqu'à sa mort, le 16 mai 1832, on en revient à la pratique de gouvernements constitués sous la présidence nominale de vieux ducs ou maréchaux, sans talent ni volonté politiques, Soult, Gérard, Bassano, Mortier, dont la tâche essentielle semble être de calmer les ardeurs de leurs principaux ministres, Guizot et Thiers. On connaît la fameuse formule de Louis-Philippe : « Qu'avez-vous besoin d'un président du Conseil ? disait-il à Guizot et à Thiers. N'êtes-vous pas d'accord entre vous ? Ne le suis-je pas avec vous ? ». La résistance de Louis-Philippe sera longue, et, jusqu'à sa chute, la situation de la présidence du Conseil ne se trouve pas réglée de manière définitive.

Après la parenthèse présidentielle, puis impériale, on retrouve, en 1871, une équivoque analogue : en 1871 attendant que le régime ait trouvé son équilibre, la situation respective du président de la République et du gouvernement est pour le moins ambiguë. En fait, ce ne sera qu'après la loi du 25 février 1875 sur le président de la République et surtout la démission de Mac-Mahon, le 30 janvier 1879, que la situation est définitivement éclaircie. Le président du Conseil est le personnage essentiel de l'exécutif et l'évolution de la Troisième République le montrera clairement. Il le restera jusqu'à la Constitution de 1958 qui fait reprendre le dessus au chef de l'État.