

FAC • UNIVERSITÉS

# EXOS LMD

## LES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

**18** exercices corrigés

Pauline TÜRK • Isabelle THUMEREL • Gilles TOULEMONDE

3<sup>e</sup> édition

À jour de tous les textes et dernières actualités constitutionnelles

 *Gualino*

lextenso éditions

# Le Premier ministre

## Dissertation

Faut-il supprimer le Premier ministre ?

Temps imparti : 3 heures

## Repères méthodologiques

### 1) Thème/mots clefs

Premier ministre ; Président de la République ; Bicéphalisme ; Dyarchie ; Fonction présidentielle ; Rôle du Premier ministre ; Concordance ; Cohabitation ; Nature du régime politique de la V<sup>e</sup> République ; Régime parlementaire ; Régime présidentiel.

### 2) Intérêt et actualité du sujet

Au gré des dix Constitutions qu'elle a connues entre 1791 et 1946, la France a testé toutes les formes de régime politique : régime présidentiel ou de séparation stricte des pouvoirs (Constitutions de 1791, 1795 et 1848), régime d'assemblée ou conventionnel (Constitution de 1793), régime de confusion des pouvoirs au profit d'un homme (Constitutions de 1799 et de 1852), régime parlementaire (Chartes de 1814 et de 1830, Constitutions de 1875 et de 1946).

Mais depuis 1814, à l'exception d'une parenthèse avec la Constitution de 1848 et la Constitution de 1852 (avant que cette dernière ne débute sa marche vers le régime parlementaire achevée par le Sénatus-consulte du 21 mai 1870), la France a fait le choix du régime parlementaire, d'abord par la pratique qui a été faite des Chartes de 1814 et de 1830 puis par l'organisation d'un tel régime dans les textes constitutionnels à partir de la Constitution de 1875.

La Constitution du 4 octobre 1958 ne fait pas exception puisqu'elle organise un régime parlementaire, seul régime envisageable à l'époque comme le prouvent les mots prononcés par Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958 : « *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire* ». Toutefois, si les constituants de 1958 ont fait le choix du régime parlementaire comme ceux de 1875 et de 1946, ils n'ont pas voulu reproduire les erreurs des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques qui se caractérisaient par un déséquilibre des pouvoirs au profit du Parlement, cependant incapable de légiférer, et par une instabilité gouvernementale chronique. Pour ce faire, ils ont rationalisé le parlementarisme, rééquilibré les pouvoirs en abaissant le Parlement et en revalorisant l'Exécutif, notamment en offrant au chef de l'État un statut, une fonction et des pouvoirs sans commune mesure avec ceux de ses prédécesseurs. D'ailleurs, toujours dans son discours

du 27 août 1958, Michel Debré affirmait : « *Le président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'État, le Gouvernement, en l'état de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'État qui désigne le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national* ». Dans ces conditions, la Constitution de 1958 confie au président de la République le rôle d'arbitre au-dessus des partis politiques (art. 5, Const.). Mais au sein de l'Exécutif bicéphale organisé par le texte constitutionnel, chacun a son rôle et le Premier ministre voit lui aussi sa fonction définie : il « *dirige l'action du Gouvernement* » (art. 21, Const.), lui-même chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation (art. 20, Const.). D'après la Constitution de 1958, le Premier ministre est donc le chef de l'Exécutif.

Toutefois, la pratique que le Général De Gaulle a faite des institutions, la révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel direct et l'apparition du fait majoritaire la même année ont bouleversé ce schéma dans le sens de la présidentialisation du régime. En effet, le président de la République est sorti de son rôle d'arbitre pour devenir un gouvernant et le Premier ministre s'est alors trouvé affaibli étant placé à la tête d'un Gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique déterminée par le chef de l'État (détournement de l'art. 20, Const.). Une telle situation ne se produit qu'en période de concordance car la cohabitation marque le retour à l'application de la lettre de la Constitution, ce qui permet au Premier ministre de redevenir le chef de l'Exécutif. Mais ces périodes déjà peu fréquentes (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002) ont été rendues improbables suite à la réforme du quinquennat en 2000 et à l'inversion du calendrier électoral par la loi organique du 15 mai 2001. Ces modifications ont donc encore renforcé le président de la République et la présidentialisation du régime et, par conséquent, affaibli le Premier ministre.

Face à une telle situation, la question de la place du Premier ministre se pose, tout comme celle de la nature du régime politique de la V<sup>e</sup> République : régime parlementaire, régime présidentiel, régime présidentieliste, régime semi-présidentiel (M. Duverger) ? L'ambiguïté qui en résulte conduit certains (François Fillon par exemple) à vouloir clarifier la situation en supprimant le Premier ministre, en instaurant un régime présidentiel (hypothèse envisagée par certains membres du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par Édouard Balladur en 2007). De même, la création d'une « VI<sup>e</sup> République » fait régulièrement irruption dans le débat politique. Ainsi, lors de l'élection présidentielle de 2012, les Verts et le Front de Gauche proposaient une VI<sup>e</sup> République dans laquelle les pouvoirs du président de la République seraient au contraire réduits au profit du Premier ministre, dans le cadre d'un retour au régime parlementaire moniste ou primo-ministériel.

Ainsi, la question de la suppression du Premier ministre, qui pose aussi celle de la nature du régime politique que l'on veut pour la France, présente-t-elle un intérêt certain.

### 3) *Approche méthodologique*

Une des difficultés du sujet réside dans sa formulation qui ne pose aucune borne temporelle et aucune borne spatiale. Pour traiter le sujet correctement, il est donc nécessaire de le délimiter soigneusement. Pour ce faire, il faut tenir compte du fait que ce sujet est posé dans le cadre d'un cours de droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République. Cela permettra de le délimiter dans le temps et dans l'espace car il ne s'agit donc ni d'un sujet d'« institutions comparées » ni d'un sujet d'histoire constitutionnelle. Par conséquent, il vise le Premier ministre français sous la V<sup>e</sup> République. Plus précisément, le verbe « falloir » étant conjugué au présent de l'indicatif (« Faut-il supprimer le Premier ministre ? »), la question est celle de savoir s'il faut supprimer le Premier ministre dans le cadre des institutions actuelles.

Toutefois, pour répondre à cette question, il est nécessaire de prendre appui sur l'ensemble de la V<sup>e</sup> République car une analyse des différentes périodes de ce régime politique apportera des arguments pour ou contre la suppression du Premier ministre.

Enfin, il ne faut pas oublier que, posé dans le cadre d'un cours de droit constitutionnel de la V<sup>e</sup> République, ce sujet devra être traité sous la forme d'une dissertation juridique et non d'un devoir de science politique.

### 4) *Problématique*

En 1958, pour la première fois en France, une Constitution ne se contente pas d'énumérer les pouvoirs des différentes institutions politiques mais définit leurs rôles respectifs. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le président de la République se voit ainsi confier par son article 5 une fonction d'arbitrage puisqu'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* » et « *il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ». Le Gouvernement est, quant à lui, chargé par l'article 20 de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Le Premier ministre, enfin, est chargé de la direction de l'action du Gouvernement (art. 21, Const.). Au regard de ces éléments et suivant la volonté des constituants, le chef de l'État doit être un arbitre au-dessus des partis politiques et non un gouvernant, la mission de gouverner revenant au Gouvernement dirigé par le Premier ministre, qui est donc le chef de l'Exécutif.

Toutefois, pour reprendre les mots du Général De Gaulle, « *une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique* » (Conférence de presse du 31 janvier 1964). Et justement, la pratique a modifié ce schéma : le président de la République est sorti de son rôle d'arbitre pour devenir le moteur de la politique nationale agissant ainsi « à la place » du Premier ministre qui dirige le Gouvernement qui, en théorie, détermine la politique de la Nation. Dans ces conditions, le chef du Gouvernement, qui plus est nommé par le président de la République, voit sa mission réduite à la mise en œuvre, avec son Gouvernement, de la politique décidée par le chef de l'État. De plus, alors que cela n'est pas prévu par la Constitution, il en assume la responsabilité devant lui (dualisme de fait). Le président de la République se trouve ainsi renforcé et, par conséquent, le Premier ministre affaibli. Ce schéma n'est valable qu'en période de concordance des majorités puisqu'en période de cohabitation, on revient à une application de la lettre de la Constitution et le Premier ministre reprend la tête de l'Exécutif (monisme). Toutefois, depuis 1958, la France n'a connu que neuf années de

cohabitation et ne devrait plus en connaître de sitôt. En effet, l'un des objectifs de l'instauration du quinquennat en 2000 était d'éviter les périodes de cohabitation, ce qui a fonctionné pour le moment. Cette réforme, en favorisant les périodes de concordance, a eu pour conséquence d'ancrer encore davantage la présidentialisation de la V<sup>e</sup> République et le retrait du Premier ministre. Ainsi Nicolas Sarkozy pouvait-il qualifier le Premier ministre de « *collaborateur* ».

C'est son affaiblissement durable qui conduit à s'interroger sur l'opportunité de sa suppression. La réponse à cette question, suscitée par l'évolution du régime de la V<sup>e</sup> République dans le sens de sa présidentialisation, est lourde de conséquences parce qu'une telle suppression impliquerait un changement de régime avec un passage au régime présidentiel, et par conséquent une révision en profondeur de la Constitution de 1958 voire un changement de Constitution. Au-delà, se pose tout simplement la question de savoir si cette suppression serait justifiée parce que le Premier ministre aurait peu d'importance, jouerait un rôle négligeable sous la V<sup>e</sup> République.

### **5) Attentes du correcteur**

Tout d'abord, le correcteur attend de l'étudiant qu'à l'issue de sa dissertation, il apporte une réponse à la question posée et que celle-ci soit étayée par des arguments tirés du texte de la Constitution du 4 octobre 1958 mais aussi de la pratique des institutions de la V<sup>e</sup> République. Une argumentation précise permettra ainsi d'éviter que le correcteur lui reproche sa réponse s'il est d'un avis opposé à celui de l'étudiant.

Par ailleurs, pour apporter une réponse argumentée, l'étudiant devra envisager les deux réponses possibles à la question posée par le sujet, la suppression du Premier ministre et son maintien, pour, au final, faire un choix.

L'étudiant devra aussi impérativement expliquer que décider de supprimer ou de maintenir le Premier ministre n'est pas anodin. En effet, comme expliqué précédemment, la décision de supprimer le Premier ministre conduirait à un changement de régime politique et au passage au régime présidentiel, et par conséquent nécessiterait un grand nombre de modifications de la Constitution ou même l'adoption d'une nouvelle Constitution. Ainsi, l'étudiant doit absolument expliquer que la réponse à la question « faut-il supprimer le Premier ministre ? » a un impact sur la nature du régime politique : changement de régime en cas de suppression du Premier ministre ou maintien du régime actuel (voire réaffirmation du caractère parlementaire du régime) si le Premier ministre est conservé.

### **6) Écueils à éviter**

Pour traiter correctement le sujet proposé, plusieurs écueils doivent être évités.

Tout d'abord, un traitement politisé du sujet est à proscrire. En effet, l'étudiant doit apporter une réponse juridique à la question posée et non une réponse fondée et construite sur ses opinions politiques.

Un autre piège dans lequel l'étudiant ne doit pas tomber est la mauvaise délimitation du sujet et donc sa mauvaise compréhension. Ainsi, par exemple, il ne s'agit pas de se demander s'il faut supprimer l'actuel chef du Gouvernement français mais de réfléchir à l'opportunité de supprimer une institution, à savoir le Premier ministre, au regard du texte de la Constitution de la V<sup>e</sup> République et de la pratique qui en est faite depuis 1958. Ne pas prendre en compte ces deux éléments pour traiter le sujet constituerait une erreur que sanctionnerait le correcteur.

## Proposition de corrigé

### Introduction

La IV<sup>e</sup> République est morte de n'avoir pas su régler la crise algérienne, ceci parce qu'elle souffrait de maux profonds. Comme sa devancière, elle se caractérisait par un déséquilibre des pouvoirs au profit du Parlement, qui était pourtant incapable de légiférer, et par une instabilité gouvernementale chronique en raison de coalitions de partis changeantes et d'une dissolution quasiment impossible à utiliser.

Fort des expériences des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, le constituant de 1958 a tenu à remédier à leurs errements. Pour ce faire, il a voulu rééquilibrer les pouvoirs en abaissant le Parlement et en revalorisant le pouvoir exécutif. Cette idée était présente dès 1946 dans les propos du Général De Gaulle. En effet, dans le discours qu'il prononça à Bayeux le 16 juin 1946, il affirmait : « *tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons* ». Il confiait cet arbitrage national au président de la République puisque, toujours dans le discours de Bayeux, De Gaulle affirmait au sujet du chef de l'État : « *A lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France* ». Cette fonction d'arbitre au-dessus des partis politiques a été reprise par le constituant de 1958 et figure à l'article 5 de la Constitution. Un Gouvernement dirigé par le Premier ministre vient compléter l'Exécutif bicéphale organisé par le texte constitutionnel. Tout comme elle le fait pour le président de la République, la Constitution définit la fonction du Gouvernement et celle du Premier ministre. En vertu de son article 20 alinéa 1, le premier « *détermine et conduit la politique de la Nation* » et ceci sous la direction du second puisque telle est la mission que lui confie son article 21 alinéa 1 (« *Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement* »). Ainsi, les fonctions semblent-elles clairement réparties au sein du pouvoir exécutif : au président de la République, par sa fonction d'arbitre, la charge de veiller au respect de la Constitution, d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'État ainsi que de garantir l'indépendance nationale, l'intégrité du territoire et le respect des traités (art. 5, Const.) ; au Gouvernement, dirigé par le Premier ministre, la mission de déterminer et de conduire la politique de la Nation (art. 20 et 21, Const.) et donc de gouverner.

Toutefois, dès la présidence du Général De Gaulle et surtout depuis 1962 et l'instauration de l'élection du président de la République au suffrage universel direct et l'apparition du fait majoritaire, ce schéma a volé en éclat pour ne reprendre vie qu'en période de cohabitation. En effet, en période de concordance des majorités, le président de la République devient le chef de l'Exécutif à la place du Premier ministre puisqu'il détermine la politique nationale qui est mise en œuvre par le Gouvernement dirigé par le Premier ministre. Le rôle prépondérant joué par le président de la République aux dépens du Premier ministre conduit à envisager la suppression de ce dernier. Si elle est soutenue par certains (Jean-Marc Ayrault dans les années 1980, François Fillon en

2007...), on peut toutefois s'interroger sur l'opportunité et les conséquences d'une telle suppression. En effet, si au regard de l'évolution des institutions, il est possible de comprendre que cette suppression lourde de conséquences soit envisagée (1), il est en revanche impossible de considérer qu'elle est justifiée (2).

## 1 • LA SUPPRESSION DU PREMIER MINISTRE : UNE INTERROGATION SUSCITÉE PAR L'ÉVOLUTION DES INSTITUTIONS À LA RÉPONSE POSITIVE LOURDE DE CONSÉQUENCES

---

La pratique des institutions de la V<sup>e</sup> République inaugurée par le Général De Gaulle, reprise par ses successeurs, conduisant à la présidentialisation du régime et donc à l'affaiblissement du Premier ministre (A) conduit logiquement à s'interroger sur l'utilité de ce dernier. Toutefois, une telle interrogation n'est pas anodine car penser à sa suppression nécessite d'envisager un changement de régime politique (B).

### A - La présidentialisation du régime de la V<sup>e</sup> République ou l'affaiblissement du Premier ministre

---

Dans l'esprit du constituant de 1958 mais aussi au regard du texte de la Constitution de 1958, le président de la République ne doit pas gouverner, il doit être un arbitre au-dessus des partis politiques (art. 5, Const.), c'est-à-dire intervenir en cas de conflit, de violation des règles du jeu, en faisant appel au peuple par le biais du référendum ou de la dissolution (art. 11 et 12, Const.) pour trancher le conflit, mais aussi au Conseil constitutionnel (art. 54 et 61, Const.)... puisque, comme l'affirmait Michel Debré dans le discours qu'il a prononcé devant le Conseil d'État le 27 août 1958, « *le président de la République (...) n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale* ». En effet, c'est elle qui permet aux institutions de fonctionner d'où le fait que Michel Debré qualifie le chef de l'État de « *clef de voûte* » du régime puisque c'est lui qui en dispose. À côté du président de la République arbitre, il revient au Premier ministre placé à la tête du Gouvernement de gouverner (art. 20 et 21, Const.) en déterminant et en conduisant la politique de la Nation et d'en assumer la responsabilité devant le Parlement (art. 20, 49 et 50, Const.).

Or, dès son premier septennat, le Général De Gaulle est sorti de son rôle d'arbitre pour devenir un gouvernant. En effet, il déterminait la politique de la Nation dans trois domaines (les Affaires étrangères, l'Algérie et la Défense) et se réservait un pouvoir d'évocation dans les autres domaines. Il ne restait alors au Premier ministre qu'à mettre en œuvre cette politique. La pratique inaugurée par De Gaulle a été reprise par l'ensemble de ses successeurs avec toutefois une emprise variable sur la détermination de la politique nationale. Par exemple, lors de l'élection présidentielle de 1981, François Mitterrand avait fait campagne sur ses « 110 propositions ». Une fois élu à la présidence de la République, elles ont constitué la politique nationale. Il est ainsi intervenu dans de nombreux

domaines, tout comme Nicolas Sarkozy, qualifié parfois d'« hyper président », qui n'a pas hésité à affirmer, dans son discours d'Épinal du 12 juillet 2007, son souhait d'un Président qui « gouverne ». En revanche, lors de son second mandat, François Mitterrand a restreint son champ d'action pour se concentrer sur le domaine européen et international.

Puisqu'en contradiction avec l'article 20 de la Constitution, le président de la République détermine la politique de la Nation, il ne reste alors au Premier ministre qu'à la mettre en œuvre, comme l'a clairement affirmé François Mitterrand le 9 décembre 1981 : « *le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le président de la République* ». Par ailleurs, alors que ça n'est pas prévu par le texte constitutionnel, ce Premier ministre qui met en œuvre la politique définie par le chef de l'État et qui, en plus, a été nommé par celui-ci sans intervention du Parlement, doit ensuite répondre de ses actes devant lui.

Si une telle emprise du président de la République sur la détermination de la politique nationale est possible c'est en raison de son élection au suffrage universel direct. En effet, une telle élection oblige les candidats à faire campagne sur un programme qui, en cas d'élection, constituera la politique nationale. C'est ainsi que François Mitterrand a estimé que « *le président de la République a le devoir de mettre en œuvre le programme sur lequel il a passé contrat avec la Nation* » (entretien télévisé du 9 décembre 1981). De plus, suite à l'apparition du fait majoritaire en 1962, à partir du moment où le président de la République est soutenu à l'Assemblée Nationale, il pourra faire adopter les lois nécessaires à sa mise en œuvre.

## **B - La suppression du Premier ministre ou l'obligation de changer le régime politique**

---

En 1958, le constituant a organisé un régime parlementaire. Il n'y a aucune ambiguïté à ce sujet. En effet, dans le discours qu'il a prononcé au Conseil d'État le 27 août 1958, Michel Debré a affirmé que « *le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire* » puisque « *le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France* ». Ensuite, l'analyse des dispositions de la Constitution du 4 octobre 1958 montre que les éléments caractéristiques du régime parlementaire y figurent. Ainsi, le pouvoir exécutif est bicéphale (président de la République et Gouvernement dirigé par le Premier ministre), le chef de l'État est politiquement irresponsable, la séparation des pouvoirs législatif et exécutif est souple. En effet, il y a une collaboration des pouvoirs puisque, par exemple, le Premier ministre partage l'initiative des lois avec les membres du Parlement (art. 39, Const.), le Gouvernement joue un rôle important dans la procédure législative... Enfin, il existe des moyens de révocation réciproque puisque le Gouvernement est politiquement responsable devant l'Assemblée Nationale (art. 49 et 50, Const.) qui peut être dissoute par le chef de l'État (art. 12, Const.).

Mais la montée en puissance du président de la République au sein des institutions de la V<sup>e</sup> République, en période de concordance des majorités, est venue semer le doute sur la nature du régime. C'est ainsi que le régime de la V<sup>e</sup> République est parfois qualifié de « régime présidentieliste », cette qualification désignant un régime parlementaire très déséquilibré au profit du chef de l'État qui bénéficie d'une légitimité populaire et est soutenu par la majorité au Parlement dont il est finalement le chef. Maurice Duverger



a, quant à lui, qualifié la V<sup>e</sup> République de « régime semi-présidentiel » à savoir un régime mixte présentant des caractéristiques du régime parlementaire et du régime présidentiel.

Mais la place importante prise par le président de la République au sein des institutions et par conséquent l'abaissement du Premier ministre peut aussi conduire à se demander si la V<sup>e</sup> République ne serait pas devenue un régime présidentiel. En effet, la prépondérance du président de la République au sein de l'Exécutif et le fait que le Premier ministre et le Gouvernement soient en pratique responsables devant lui peut donner l'apparence d'un pouvoir exécutif monocéphale s'apparentant à celui des États-Unis. De même, la possibilité offerte au président de la République depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 de venir s'exprimer devant le Congrès (art. 18, al 2, Const.) peut faire penser aux messages que le Président des États-Unis prononce devant le Congrès et notamment au discours sur l'état de l'Union. Cette nouvelle possibilité offerte au Président peut lui permettre d'établir un lien direct avec les parlementaires. Par ailleurs, les mécanismes de révocation réciproque ont perdu leur effectivité. En effet, suite à l'apparition du fait majoritaire, les Gouvernements n'ont quasiment aucune chance d'être censurés par l'Assemblée Nationale et en pratique ils ne sont donc responsables que devant le chef de l'État, comme c'est le cas en régime présidentiel. Par ailleurs, depuis l'introduction du quinquennat en 2000 et l'inversion du calendrier électoral en 2001, le président de la République et l'Assemblée Nationale étant élus au même moment et la cohabitation étant donc peu probable, la dissolution a perdu de son intérêt. Toutefois, la quasi-totalité des éléments qui pourraient rapprocher la V<sup>e</sup> République d'un régime présidentiel résultent de la pratique. En effet, les mécanismes de révocation réciproque, notamment la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement qui est un élément clef de caractérisation d'un régime parlementaire, sont toujours inscrits dans la Constitution et pourraient fonctionner en cas de crise. Dans ces conditions, au regard du texte constitutionnel de 1958, le régime politique de la V<sup>e</sup> République n'est pas un régime présidentiel.

La situation serait tout autre si la décision de supprimer le Premier ministre était prise. En effet, il s'agirait de l'aboutissement de l'évolution présidentialiste de la V<sup>e</sup> République avec la transformation du régime politique en régime présidentiel. En effet, si au sein du couple exécutif le Premier ministre est en retrait, il est tout de même un élément de la collaboration des pouvoirs puisqu'il est, avec le Gouvernement, la « courroie de transmission » entre le Parlement et le chef de l'État. De même, il assume, devant l'Assemblée Nationale, la responsabilité de la politique décidée par un président de la République irresponsable. Supprimer le Premier ministre conduirait à rigidifier la séparation des pouvoirs, à inscrire dans la Constitution l'existence d'un Exécutif monocéphale, puisque les ministres deviendraient les collaborateurs personnels du chef de l'État, et à mettre un terme à la présence de l'Exécutif au Parlement. En effet, le président de la République, qui serait en même temps chef de l'État et chef de Gouvernement mais qui est politiquement irresponsable à la différence du Gouvernement, ne pourrait pas entrer au Parlement et par exemple intervenir dans la procédure législative. Dans ces conditions, la suppression du Premier ministre nécessiterait de modifier en profondeur la Constitution. Il faudrait ainsi réorganiser la procédure législative qui est actuellement maîtrisée par le Gouvernement et le Premier ministre afin de supprimer leur intervention. Il faudrait aussi supprimer le principe de la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement et par conséquent le droit de dissolution.

Puisqu'en période de concordance des majorités le Premier ministre est en retrait au regard de la détermination de la politique de la Nation mais aussi parce qu'il est responsable politiquement devant le chef de l'État, on aurait pu penser que sa suppression du texte constitutionnel de 1958 serait anodine puisqu'elle ne serait, en quelque sorte, que la constitutionnalisation de la pratique politique et la disparition d'une institution à l'utilité limitée. Mais, ce n'est pas le cas car cette suppression serait lourde de conséquences sur le plan de la nature et des fondements du régime politique. D'ailleurs, l'idée d'une suppression du Premier ministre se révèle, en fait, injustifiée.

## 2 • LA SUPPRESSION DU PREMIER MINISTRE : UNE RÉFORME INJUSTIFIÉE

---

Une réforme tendant à la suppression du Premier ministre est injustifiée parce qu'il s'avère qu'il est indispensable aux institutions de la V<sup>e</sup> République (A) et que sa disparition serait dangereuse pour le bon fonctionnement des institutions politiques françaises (B).

### A - Un Premier ministre indispensable au bon fonctionnement de la V<sup>e</sup> République

---

En période de concordance des majorités, le président de la République est sur le devant de la scène. Mais, même si elle est plus discrète, l'action du Premier ministre est elle aussi essentielle au bon fonctionnement de la V<sup>e</sup> République.

Tout d'abord, si le président de la République détermine la politique nationale, en général, il ne la prend pas en charge dans son ensemble. Allant en ce sens, Valéry Giscard d'Estaing expliquait que « *l'exécutif, dans notre République, comporte, après le Président, qui est chargé de ce qui est permanent et essentiel, un Premier ministre qui traite les problèmes contingents* » (déclaration télévisée du 25 août 1976). De même, dans son discours d'investiture du 15 mai 2012, François Hollande a affirmé : « *Je fixerai les priorités, mais je ne déciderai pas de tout, pour tout et partout* ». Enfin, le Général De Gaulle expliquait dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, « *on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. (...) le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot aussi complexe et méritoire qu'essentiel du Premier ministre français* ». Dans ces conditions, là où le président de la République n'intervient pas, le Premier ministre et le Gouvernement retrouvent les pouvoirs que leur confère la Constitution.

Ensuite, la Constitution confie au Premier ministre des pouvoirs qui sont indispensables au bon fonctionnement des institutions et qui ne peuvent juridiquement pas être exercés par le chef de l'État. En effet, le Premier ministre dispose tout d'abord de pouvoirs importants dans la procédure législative. C'est lui, et non le chef de l'État, qui partage l'initiative des lois avec les parlementaires (art. 39, Const.); c'est aussi lui qui peut décider la réunion d'une commission mixte paritaire afin de permettre l'adoption d'un

projet de loi (art. 45, Const.)... L'article 49 de la Constitution dans ses alinéas 1 et 3 donne le pouvoir au Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale. C'est aussi le Premier ministre qui est chargé de l'exécution des lois et qui exerce, sous réserve des décrets délibérés en conseil des ministres, le pouvoir réglementaire (art. 21, al 1, Const.). Par ailleurs, en tant que chef d'un Gouvernement chargé de mettre en œuvre la politique nationale et qui dispose de l'administration, il exerce une mission de coordination mais aussi d'arbitrage entre les différentes positions des ministres. Il ne faut, par ailleurs, pas oublier que le Premier ministre, comme les membres du Gouvernement, n'est pas seulement une autorité politique mais aussi une autorité administrative.

Ainsi, même si le Premier ministre est affaibli sur le plan politique en période de concordance des majorités, il dispose tout de même de pouvoirs importants et joue un rôle essentiel en tant qu'autorité administrative. Il serait donc malvenu de le supprimer.

Ceci d'autant plus que si la réforme du quinquennat en 2000 couplée à l'inversion du calendrier électoral en 2001 a pour objectif d'éviter les périodes de cohabitation, celles-ci ne sont pas rendues complètement impossibles. En effet, un président de la République peut ne pas aller au terme de son mandat (décès, démission, destitution, empêchement définitif). De plus, la révision de 2000 n'a pas supprimé le droit de dissolution. Si elles se produisaient, ces situations mettraient un terme à la concomitance des élections présidentielles et législatives et rendraient possible une cohabitation. Enfin, on considère que si les élections législatives ont lieu quelques semaines après les élections présidentielles, les électeurs éliront à l'Assemblée Nationale, par un effet d'entraînement, une majorité soutenant le président de la République. Or, les élections ne sont pas une science exacte et les Français peuvent très bien choisir d'envoyer à l'Assemblée Nationale une majorité d'une couleur politique différente de celle du chef de l'État créant ainsi une situation de cohabitation. Or, en période de cohabitation, le président de la République se replie sur sa fonction d'arbitre et le Premier ministre retrouve son rôle de chef de l'Exécutif puisqu'il est placé à la tête du Gouvernement chargé de déterminer et de conduire la politique nationale conformément à l'article 20 de la Constitution. Il est donc essentiel au fonctionnement des institutions de la V<sup>e</sup> République.

## **B - Une suppression inappropriée**

---

Comme cela a été expliqué précédemment, supprimer le Premier ministre conduirait à organiser un régime présidentiel. Or, ce type de régime n'a jamais fonctionné en France. Sa mise en œuvre a été tentée et a échoué à trois reprises, en 1791, en 1795 et en 1848. L'échec des deux premières tentatives est en partie dû à l'organisation d'une séparation trop stricte des pouvoirs. Le troisième échec est différent. En effet, le régime organisé par la Constitution du 4 novembre 1848 est celui qui se rapproche le plus du régime présidentiel américain qui fonctionne depuis plus de deux siècles. Elle avait, en effet, organisé des contacts entre le président de la République, détenteur du pouvoir exécutif, et l'Assemblée Nationale qui s'était vue déléguer le pouvoir législatif. Ainsi, comme le Président des États-Unis qui dispose de manière informelle de l'initiative des lois, le Président de la II<sup>e</sup> République partageait l'initiative de la loi avec les parlementaires (art. 49, al 1, Constitution de 1848). Il devait aussi présenter chaque année à l'Assemblée Nationale, par un message, l'exposé de l'état général des affaires de la

République (art. 52), ce qui n'est pas sans rappeler le discours sur l'état de l'Union que prononce chaque année le Président des États-Unis. De même, les ministres pouvaient s'exprimer à l'Assemblée Nationale dès qu'ils le demandaient (art. 69). Toutefois, ces formes de collaboration des pouvoirs n'ont pas permis aux institutions organisées par la Constitution du 4 novembre 1848 de fonctionner, notamment, parce que deux organes élus au suffrage universel direct, à savoir le président de la République et l'Assemblée Nationale, étaient placés face à face. Dans ces conditions, lorsque Louis-Napoléon Bonaparte, qui avait été élu président de la République le 10 décembre 1848, a tenté d'imposer ses vues à l'Assemblée Nationale, des tensions entre les deux pouvoirs sont apparues et ont abouti au coup d'État du 2 décembre 1851 mené par le chef de l'État et à la fin de la Constitution de 1848. On peut penser que si la suppression du Premier ministre était décidée en raison de la présidentialisation de la V<sup>e</sup> République, le régime serait semblable à celui de 1848. Il y aurait un président de la République et une Assemblée Nationale élus au suffrage universel direct, l'organisation d'une forme de collaboration entre les pouvoirs... Or, l'expérience du régime présidentiel ayant été un échec en France à trois reprises, la France ne semble pas être faite pour lui. Dès lors, pourquoi chercher à le mettre en place ?

Cette conclusion est d'autant plus pertinente que parmi les onze Constitutions qui ont jalonné l'histoire constitutionnelle française, la Constitution du 4 octobre 1958 est, après le texte constitutionnel de 1875, celle qui a la plus grande longévité. Elle fonctionne depuis plus de cinquante-cinq ans et a, en plus, montré qu'elle savait s'adapter soit grâce aux révisions constitutionnelles, soit grâce à la pratique. Certes, en période de concordance des majorités, les institutions ne fonctionnent pas dans le respect de la lettre de la Constitution mais elles fonctionnent.

D'ailleurs, preuve de l'attachement à la répartition des rôles au sein de l'Exécutif faite par la Constitution, lorsque le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République présidé par Édouard Balladur a proposé, sans aller jusqu'à la suppression du Premier ministre, d'inscrire à l'article 5 de la Constitution que le président de la République « *définit la politique de la Nation* » et de ce fait de modifier son article 20 pour prévoir que « *le Gouvernement conduit la politique de la Nation* » et ainsi rendre le texte constitutionnel conforme à la pratique politique, cette proposition n'a pas été reprise dans le projet de loi constitutionnelle. Alors comment serait-il possible de se lancer dans un chantier constitutionnel de grande ampleur en supprimant le Premier ministre ?

Au final, nous pouvons conclure avec Guy Carcassonne : « *Que la V<sup>e</sup> République soit critiquable, il n'y a aucun doute. Qu'elle puisse souvent gagner à se réformer est une évidence. Qu'aucun tabou ne doive rien protéger est sain. Mais au moins faut-il constater qu'elle est aujourd'hui, la dernière structure encore solide dans un paysage politique par ailleurs dévasté, de sorte que l'urgence de la détruire à son tour n'apparaît pas certaine. À ceux qui voudraient en changer, il est aisé, mais nécessaire, de demander ce qu'ils feraient de plus, de mieux, dans un cadre différent. Une autre République, pourquoi pas ? Mais avec qui d'autre ? Pour quoi d'autre ? Aussi longtemps que l'on n'aura pas apporté de réponses convaincantes à ces questions élémentaires et légitimes, il semblera plus sage d'en demeurer à la Constitution actuelle* » (« *La Constitution* » introduite et commentée par Guy Carcassonne, Paris : Éditions du Seuil, 11<sup>e</sup> éd., 2013).

# LES INSTITUTIONS DE LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

**3<sup>e</sup> édition**

## LE CONTENU DU LIVRE

Composé de **18 exercices corrigés**, ce livre d'entraînement vous permet de pratiquer le Droit constitutionnel ; il vous met en situation d'appliquer les principes et les mécanismes fondamentaux de la V<sup>e</sup> République appris dans votre cours puis de vérifier leur bonne application.

Vous pourrez ainsi vous entraîner sur des sujets :

- qui couvrent **les différents types d'exercices** proposés en TD ou bien le jour de l'examen ;
- qui traitent les **thèmes du programme** ;
- dont les corrigés constituent, outre la vérification de l'exactitude de votre travail, **d'excellents exemples pour s'entraîner à répondre** aux sujets de la manière attendue par les jurys.

Ces 18 sujets sont présentés avec leurs corrigés, **assortis de conseils de méthode** pour savoir traiter avec pertinence divers types de sujets.

## THÈMES ABORDÉS

- La démocratie
- Le pouvoir exécutif
- Le Parlement
- Les relations entre les pouvoirs
- La justice constitutionnelle
- L'évolution des institutions

Chez le même éditeur  
**le livre  
pour acquérir  
les connaissances**



## LE PUBLIC

- Étudiants en licence et master Droit
- Étudiants des IEP
- Candidats aux concours de la fonction publique, notamment à l'ENM, à l'IRA, au CRFPA et OPJ

## LES AUTEURS

**Pauline Türk** (Lille 2), **Isabelle Thumerel** (Littoral) et **Gilles Toulemonde** (Lille 2) sont Maîtres de conférences en Droit public. Ils sont tous trois chargés du cours magistral de droit constitutionnel en 1<sup>re</sup> année de Licence dans leur Université respective et enseignent à Sciences Po Lille.

Licence • Master • Doctorat



Prix : 16,50 €

ISBN 978-2-297-03978-9

[www.lextenso-editions.fr](http://www.lextenso-editions.fr)

**Gualino**

lextenso éditions

Réussir  
mon cursus

