

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 14 : Le Gouvernement

Objet de la séance :

L'analyse constitutionnelle du statut et du rôle du gouvernement dans l'ordre constitutionnel de la V^e République est délicate en raison de la complexité de l'articulation entre le droit de la constitution (c'est-à-dire les règles juridiques positives) et le système de gouvernement effectivement pratiqué. Le texte de la constitution formelle (même complété par des textes normatifs qui le précisent) ne permet pas à lui seul de déterminer concrètement comment est censée se réaliser cette articulation ; il ne trace qu'un cadre formel à l'intérieur duquel différents agencements et équilibres institutionnels sont possibles.

Certes, pendant plus de soixante années, depuis la présidence du Général de Gaulle et jusqu'en 2024, le système de gouvernement a été effectivement dominé par le rôle écrasant du chef de l'État qui donnait l'impression que le gouvernement lui était entièrement subordonné (les trois périodes de Cohabitation mises à part). Cette domination devait cependant s'analyser juridiquement comme une logique de captation présidentielle des rouages du parlementarisme par le président de la République, permise par son autorité politique sur une majorité parlementaire et consentie par celle-ci comme par les membres du gouvernement. Or la situation actuelle, résultant des élections parlementaires anticipées de l'été 2024 et caractérisée par l'absence de majorité fixe et même par une fragmentation centrifuge à l'Assemblée nationale, a interrompu la captation présidentielle et confirme, si l'on en doutait, plusieurs choses :

- que le présidentielisme n'est pas la seule vérité constitutionnelle de la V^e République. En droit, le gouvernement dépend d'abord de la légitimation parlementaire pour exister et se maintenir durablement (art. 49 et 50 de la Constitution). La nécessité de cette légitimation, découlant du principe de responsabilité politique et s'exprimant en lui, présente, dans le système de la V^e République, la particularité de n'avoir pas besoin d'être explicite et positivement exprimée : elle repose sur la non-censure (système de la confiance présumée). Elle n'en est pas moins déterminante en toute hypothèse : soit une majorité parlementaire est en harmonie avec le président de la République, et la captation est possible (même avec difficulté en cas de majorité relative, comme en 1988-93 et 2022-24) ; soit une majorité absolue issue des urnes est opposée au président et, dès lors que ce dernier choisit de se maintenir, il doit consentir à une cohabitation (1986, 1993, 1997) ; soit aucune majorité claire ne se dégage et le président est contraint de laisser un gouvernement relativement autonome négocier avec les forces parlementaires hétérogènes ; telle est la situation actuelle, précaire, incertaine.

- que techniquement, le gouvernement demeure, quoi qu'on en dise, l'instrument central du pilotage de l'État. Sans le consentement des membres du gouvernement, il n'y aurait pas eu de présidentielisme, c'est-à-dire de captation présidentielle, possible.

- que l'équilibre structurel au sein d'un pouvoir exécutif bicéphale entre, d'une part le Gouvernement en tant qu'organe constitutionnel et spécialement son chef nominal, le Premier ministre, et d'autre part, le président de la République, reste toujours complexe, largement conditionné par la dynamique institutionnelle et politique reliant celui-ci au Parlement (et qui sera spécialement étudiée à la séance n°15).

Il importe, dès lors, de connaître avec précision les éléments juridiques formels qui conditionnent le statut et l'action du Gouvernement et du Premier ministre (notamment les art. 8, 9, 11, 13, 19, 20 à 23, 39 de la Constitution), pour réfléchir à la façon dont le juriste doit penser cette institution au sein de l'ordre constitutionnel de la V^e République, loin des caricatures simplistes et des slogans partisans.

Date de distribution : semaine du 23 février 2026

Date d'utilisation en séance : semaine du 9 mars 2026

Articles du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire

Administration, Affaires courantes, Cohabitation, Comité interministériel, Conseil des ministres, Contreseing, Contrôle parlementaire, Décret, Décret-loi, Déclaration de politique générale, Décret, Dualisme, Dyarchie, Gouvernement, Incompatibilité, Ministère, Ministre, Motion de censure, Ordonnance, Pouvoir exécutif, Pouvoir réglementaire, Premier ministre, Projet de loi, Question de confiance, Responsabilité, Secrétaire d'État, Stabilité gouvernementale.

Pour aller plus loin

- « Le Premier ministre », *Pouvoirs*, n°83, novembre 1997 [articles consultables en ligne : <https://revue-pouvoirs.fr/83-le-premier-ministre/>], notamment G. Carcassonne, « Le Premier ministre et le domaine dit réservé » et M. Mopin, « Diriger le Parlement ».
- « Maignon », *Pouvoirs*, n°192, janvier 2025 [résumés consultables en ligne : <https://revue-pouvoirs.fr/maignon/>].
- P. Ardant, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, 1991.
- J. Massot, *Chef de l'État et chef du gouvernement : la dyarchie hiérarchisée*, La documentation française, 2008.
- S. Rials, *Le Premier ministre*, PUF, Que sais-je ?, 2e éd. 1985.

Documents de la fiche

Document n° 1 : J. Massot, « La double dépendance politique du Premier ministre », *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation française, 2008, p. 91-94.

Document n° 2 : Les débats autour de l'interprétation de l'article 49, alinéa 1^{er}

Document n° 3 : D. Connil, « A propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *RFDC* 2012/4 (n° 92), p. 733-756 (extraits).

Document n° 4 : A. Le Divellec, « La démission du Premier ministre comme problème constitutionnel. Instaurer une pratique constitutionnellement fondée », *Les Petites Affiches*, n°79, 20 avril 2017, p. 10-12.

Document n° 5 : P. Avril, « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n°83, 1997 (extraits).

Document n° 6 : D. Cohen, « Au Parlement, Lecornu tente de consolider sa base », *L'Opinion*, 11 février 2026.

Document n° 7 : A. Le Divellec, « La nomination du gouvernement, pierre de touche du parlementarisme négatif de la Ve République. Une lecture constitutionnelle » [à consulter en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2020/07/10/la-nomination-du-gouvernement-pierre-de-touche-du-parlementarisme-negatif-de-la-ve-republique-une-lecture-constitutionnelle-par-armel-le-divellec/>]

Document n° 1 : J. Massot, « La double dépendance politique du Premier ministre », *Chef de l'État et chef du Gouvernement*, La Documentation française, 2008, p. 91-94.

Dans l'histoire de la V^e République, cette double dépendance du Premier ministre (PM) vis-à-vis du Président (PR) et vis-à-vis du Parlement a pris deux formes différentes : dans les périodes, à ce jour les plus longues, de coïncidence de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire, elle est allée jusqu'à une véritable double responsabilité du Gouvernement, caractéristique du parlementarisme dualiste ; dans les périodes de cohabitation, en revanche, la responsabilité politique n'existe plus que devant le Parlement, mais cela ne signifie pas que le PR n'ait plus aucun moyen d'influence sur la vie du gouvernement. [...]

Rappelons seulement ici que tous les PM et tous les PR de la V^e République ont soutenu cette thèse, qui pourtant ne découle nullement de la lettre des articles 8 et 50 de la Constitution : « Le PR nomme le PM. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement » et « Lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le PM doit remettre au PR la démission du

Gouvernement ». Après l'affirmation du général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964 citée plus haut, on retrouve la même idée chez ses successeurs : dans sa conférence de presse du 21 septembre 1972, s'expliquant sur le départ de Jacques Chaban-Delmas, le Président Pompidou a revendiqué très fermement le droit de ne pas garder le même PM pendant sept ans et de choisir librement la date de ce changement.

Si Valéry Giscard d'Estaing a confirmé dans ses mémoires que l'annonce par Jacques Chirac le 19 juillet 1976 de son intention de démissionner et la confirmation de cette décision le 26 juillet 1976 l'avaient pris de court et irrité [...], il n'en a pas moins, à l'époque, tenté de reprendre l'initiative, d'une part en demandant au PM de différer l'annonce de son départ de plus d'un mois, d'autre part en affirmant, le 25 août, qu'il avait de son côté souhaité constituer un nouveau Gouvernement après une première étape de deux ans.

Enfin, François Mitterrand a eu, dès les débuts de son premier septennat, l'occasion d'affirmer dans une interview à la BBC : « Il est entendu entre le PR et le PM sous la V^e République que le PM doit s'écarter le jour où c'est nécessaire ». Jacques Chirac a donné la même présentation au départ de Jean-Pierre Raffarin en 2005.

De leur côté, les PM se sont en quelque sorte liés les mains, soit en remettant au PR au moment de leur nomination une démission en blanc comme le firent Georges Pompidou au moins une fois, Pierre Messmer et Jacques Chirac, soit en tout cas en prenant par avance l'engagement de démissionner dans des déclarations politiques [...]. [Par exemple] la déclaration d'allégeance de Michel Rocard dans une intervention sur Europe 1, le 5 février 1990 : « je suis à Matignon aussi longtemps que j'y ai la confiance du PR ». Et même si Michel Rocard a exprimé quelque amertume au sujet des conditions dans lesquelles il avait été « viré » ou si Edith Cresson a manifesté sa mauvaise humeur en rappelant, dans sa lettre de démission citée par la presse, qu'elle n'avait pas disposé de moyens suffisants pour mener son action gouvernementale, aucun n'a cherché à résister à la volonté présidentielle, pas plus, qu'après eux, Jean-Pierre Raffarin.

En période de cohabitation, les choses sont évidemment différentes : le PR qui demanderait sa démission à un PM assuré de sa majorité parlementaire se heurterait sans aucun doute à un refus assez désagréable. Aucun n'a pris ce risque. En revanche, le PR n'est pas tout à fait sans pouvoir sur la survie du Gouvernement : non pas tellement en cherchant, par une guerre d'usure, à enrayer son action par exemple en refusant de signer certaines décisions ou de consentir à certaines autres, mais tout simplement en usant de son droit de « siffler la fin de la partie » (F. Mitterrand), soit en démissionnant et en provoquant une élection présidentielle anticipée, soit en prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale : dans les deux cas, la tradition de la Ve République veut que le PM en fonction remette au PR la démission du Gouvernement au lendemain de ces élections, présidentielles ou législatives.

En définitive [...], sous la V^e République, les changements de PM ont été, le plus souvent, provoqués par la volonté présidentielle soit à la suite d'une élection présidentielle (huit fois) soit en cours de mandat présidentiel par une initiative du PR (sept fois).

Document n° 2 : Les débats autour de l'interprétation de l'article 49, alinéa 1^{er}

I. M. Michel Debré (A.N. 16/01/1959)

Le Gouvernement, dit notre nouvelle Constitution, est nommé par le Président de la République, et un autre article le charge éventuellement de mettre sa responsabilité en cause à la suite de l'exposé de son programme. Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination, mais l'esprit de la Constitution est clair, et nous entendons l'appliquer.

Lorsqu'un gouvernement est nommé, il vient devant les deux assemblées et, devant celle qui est élue au suffrage universel direct, il expose son programme et en demande l'approbation. Ensuite, chaque année, à l'occasion du budget annuel, il y a cette confrontation nécessaire qui permet, d'un côté, au Parlement de prendre ses responsabilités et de l'autre, au Gouvernement de savoir si sa politique est toujours suivie par la majorité des représentants du peuple.

Cela est nécessaire, le gouvernement parlementaire étant un gouvernement qui, s'il a son domaine de responsabilités, s'il a la stabilité, s'il a les moyens, éventuellement, de maintenir cette responsabilité, ne doit pas être à la discrétion des mouvements d'opinion.

Le gouvernement parlementaire est un gouvernement qui doit être soumis au contrôle des assemblées. Il ne faut, certes, plus revoir la confusion des fonctions où se perd à la fois - comme nous tous en avons souffert – et l'autorité du gouvernement et le prestige du Parlement.

II. M. Georges Pompidou (A.N. 13/04/1966)

Le fait que le Gouvernement procède du chef de l'État n'enlève rien au pouvoir que détient l'Assemblée nationale de le contrôler, ni à l'obligation faite au Gouvernement d'informer pleinement le Parlement de la politique qu'il se propose de poursuivre. C'est dans cet esprit que nous avons pris l'initiative d'une déclaration gouvernementale suivie d'un débat. Et je me félicite que certains groupes d'opposition aient annoncé leur désir de déposer une motion de censure puisque cela donnera à ce débat sa pleine signification constitutionnelle.

La lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent en effet que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et qu'il appartient de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la mieux adaptée, je veux dire la motion de censure.

Si je tiens à mettre ainsi l'accent sur les procédures, ce n'est point par intérêt gouvernemental immédiat, c'est parce qu'il me paraît important, alors que nous ne faisons qu'aborder le second septennat de la V^e République, de créer des précédents : on en connaît l'importance en matière institutionnelle. Même en pays de droit écrit, il n'est pas inutile à la stabilité des pouvoirs publics elle-même de fixer clairement et en connaissance de cause des règles pour l'avenir.

III. M. François Mitterrand (A.N. 18/04/1967)

Deuxième question : si le Gouvernement est réellement responsable devant le Parlement, et notamment devant l'Assemblée nationale, dans quelles conditions l'est-il ?

Il faut alors se reporter, comme vous l'avez fait vous-même, Monsieur le Premier ministre, aux articles 49 et 50 de la Constitution, mais plus particulièrement à l'article 49. Pour ceux de nos collègues qui s'intéressent à ce propos, précisons tout de suite que l'article 49 prévoit un certain nombre de cas où le gouvernement engage ou peut engager sa responsabilité.

Le 13 avril 1966, M. Pompidou avait pris les devants. Rompant avec une tradition instaurée et observée par M. Debré et, à deux reprises, par lui-même, il avait indiqué : « La lettre et l'esprit de la Constitution de 1958 veulent que le Gouvernement soit entièrement libre de demander ou non un vote de confiance et qu'il appartienne de préférence à l'Assemblée de mettre en jeu la responsabilité ministérielle par la procédure la plus normale et la mieux adaptée, je veux dire la motion de censure.

« Ainsi a été tranché de façon définitive », poursuivait M. le Premier ministre, « le débat de savoir s'il est légitime ou non que le chef suprême de l'exécutif soit... le Président de la République ». Or que dit l'article 49 de la Constitution ?

Il envisage les quatre possibilités que j'ai évoquées, dont deux figurent, dans l'alinéa 1^{er} qui dispose que « Le Premier ministre... engage... la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou, éventuellement, sur une déclaration de politique générale ». La troisième possibilité est énoncée à l'alinéa 3 aux termes duquel le Premier ministre peut – mais ceci n'est déjà plus notre affaire – engager la responsabilité du Gouvernement dans d'autres circonstances. Quant à l'alinéa 4, il donne au Premier ministre la faculté d'exposer sa politique devant le Sénat.

Le simple langage et la grammaire, fort bien connus de M. Pompidou qui doit se sentir mal à l'aise à cet égard, démontrent de la façon la plus claire, que le Premier ministre doit engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme et que l'obligation ainsi décidée s'impose à lui d'une manière formelle, tandis que, dans tous les autres cas, toute liberté lui est laissée d'apprécier ce qu'il convient de faire.

Et M. le Premier ministre l'a si bien compris que, au lieu de parler de programme, il s'est contenté de faire, selon ses propres mots, « une déclaration de politique générale ». Et s'il insiste sur la notion de déclaration de politique générale, c'est qu'en réalité il se réfère effectivement à l'alinéa 1^{er} de l'article 49 de la Constitution et non pas à son alinéa 2 dont une campagne de presse voudrait nous faire croire que l'initiative de mettre en cause le Gouvernement appartient à l'opposition par le moyen de la motion de censure, et ce, dès le premier débat d'importance. Mais quoi ? Un nouveau Gouvernement, dès le premier débat capital de la première session d'une nouvelle législature n'aurait pas à obtenir la confiance de l'Assemblée nationale ?

Le général de Gaulle encore, dans la même séance au comité consultatif constitutionnel, s'était expliqué clairement là-dessus et distinguait les deux notions d'investiture et de confiance. Monsieur le Premier ministre, vous ne devez pas en effet nous demander l'investiture, mais vous avez le devoir d'obtenir notre confiance, et j'ajoute que l'article 45 du projet initial proposé au comité consultatif constitutionnel qui devait, après modification, devenir l'article 49, était ainsi libellé : « Le Premier ministre peut engager, après délibération en Conseil des ministres, la responsabilité du Gouvernement ». Cette rédaction avait été jugée insuffisante et incorrecte et le « peut engager » est devenu « engage » dans la version soumise au peuple français.

C'est ainsi, Mesdames, Messieurs – je ne saurais trop y insister – que le Gouvernement, par une sorte d'habitude délétère contractée de longue date, commence cette nouvelle législature de la manière que l'on sait, en violant la Constitution.

IV. M. Jacques Chaban-Delmas (A.N. 16/09/69)

Je rappelle que la Constitution ne fait pas obligation au Gouvernement de demander, lors de sa formation, un vote de confiance. Elle lui laisse toute latitude à cet égard et le Gouvernement, qui peut à tout moment inviter l'Assemblée à prendre position par un vote, a jugé que, dans les circonstances présentes, deux raisons, l'une et l'autre suffisantes, justifiaient cette procédure.

La première, c'est que, depuis sa constitution, le Gouvernement a agi et que la densité même de son action requiert un jugement, une sanction. La seconde, c'est que le Gouvernement propose un plan d'action durable à l'Assemblée et qu'il est logique, normal, pour ne pas dire nécessaire que celle-ci se prononce également sur ce plan.

V. M. Raymond Barre (A.N. 5/10/76)

Le Gouvernement qui se présente devant vous a été désigné conformément à notre Constitution. Il entend informer l'Assemblée nationale des objectifs de son action par une déclaration de politique générale, conformément à l'article 49, alinéa 1^{er}, de la Constitution. Il n'a pas l'intention de demander un vote, laissant à cet égard l'initiative aux membres de l'Assemblée, et notamment aux membres de l'opposition.

En adoptant cette attitude, le Gouvernement a noté que toutes les formations de la majorité qui soutiennent l'action du Président de la République depuis 1974 ont manifesté l'intention de lui apporter une confiance et un soutien sans équivoque.

Il entend confirmer la conception des rapports entre le législatif et l'exécutif qui a prévalu depuis 1966, c'est-à-dire depuis la première élection du Président de la République au suffrage universel.

Puis-je rappeler ici la déclaration faite devant L'Assemblée nationale par M. Georges Pompidou, alors Premier ministre, le 13 avril 1966 ? [...]

Depuis cette déclaration de M. Georges Pompidou, sur les six Premiers ministres qui se sont présentés devant l'Assemblée nationale, deux seulement ont engagé la responsabilité du Gouvernement à l'occasion d'un débat de politique générale.

Le retour à une tradition bien établie n'a d'autre but que de rappeler que le Gouvernement est nommé par le chef de l'État, qu'il a le devoir d'informer l'Assemblée et que celle-ci a le droit et le pouvoir de le contrôler.

C'est d'ailleurs dans cet esprit que, conformément à l'article 49, 3^e alinéa, de la Constitution, le Gouvernement compte engager sa responsabilité sur le projet de texte de la loi de finances rectificative pour 1976, qui contient plusieurs dispositions importantes de son programme de lutte contre l'inflation.

VI. Conseil des ministres (19/04/1978)

Le Premier ministre a soumis au Conseil les grandes lignes du programme qu'il devait présenter ce mercredi devant l'Assemblée nationale. Il a été autorisé à engager la responsabilité du Gouvernement, en application de l'article 49, alinéa 1^{er} de la Constitution.

Le Premier ministre demandera, d'autre part, au Sénat, en vertu de l'article 49, alinéa 4, de la Constitution, l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Le Président de la République a précisé le sens de cette procédure, en déclarant : « le Gouvernement a été nommé en application de l'article 8 de la Constitution, et il exerce normalement ses attributions. Il ne s'agit donc pas d'investiture. Pour achever le redressement, et pour conduire l'importante œuvre d'adaptation

économique et sociale de la France aux données de notre temps, il est utile que le Gouvernement sache qu'il peut compter, dans les deux Assemblées, sur le soutien actif de la majorité des élus du pays. »

Document n° 3 : D. Connil, « À propos de l'article 23 de la Constitution, fonctions et dysfonctions d'une disposition constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/4 (n° 92), p. 733-756 (extraits).

Disposition particulièrement emblématique en 1958 de la volonté des initiateurs de la Constitution de rompre avec les III^e et IV^e Républiques, l'incompatibilité participe d'une « relecture des éléments fondamentaux du régime parlementaire¹ ». *Primo*, se trouve remise en cause l'une de ses caractéristiques majeures. Dans les régimes parlementaires, le gouvernement reflète nécessairement la majorité du Parlement car le soutien de cette dernière lui est indispensable en toutes hypothèses, c'est-à-dire tout au long de la vie gouvernementale. Le gouvernement accède au pouvoir pour mener la politique d'une majorité, celle des Chambres dont il est l'émanation. Le Parlement, représentant la volonté collective de la Nation, soutient et légitime son action. Les assemblées jouent « un rôle de référence² » et une solidarité certaine unit Parlement et Gouvernement. À cette unité, que la compatibilité des fonctions gouvernementales et du mandat parlementaire symbolise³, les rédacteurs de la Constitution ont voulu opposer une séparation organique et fonctionnelle entre exécutif et législatif. L'incompatibilité de l'article 23 en est l'expression. *Secundo*, pour rétablir l'unité, la cohérence et l'autorité de l'exécutif, les initiateurs de la Constitution ont estimé nécessaire que le gouvernement existe indépendamment des assemblées parlementaires.

À la lecture des dispositions constitutionnelles, le chef de l'État apparaît ainsi à l'origine du pouvoir gouvernemental. Le Premier ministre et le Gouvernement « procèdent » du Président de la République. Les ministres sont « extraits » du législatif ; l'incompatibilité est le moyen de cette extraction. *Tertio*, à la dérive d'un régime d'assemblée, à l'hégémonie des Chambres, le constituant a également souhaité opposer un « corset » contraignant le Parlement. Michel Debré l'expliquait dans son discours devant le Conseil d'État : « Quand on veut briser de mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs. C'est dans cette catégorie de mesures qu'il faut ranger l'obligation du vote personnel, les incompatibilités qui accompagnent la fonction ministérielle, le contrôle de la constitutionnalité des lois, enfin la procédure minutieuse de la motion de censure⁴. » L'objectif était de rationaliser le parlementarisme afin de contenir et cantonner les assemblées parlementaires dans un rôle et dans des limites clairement établies. L'incompatibilité trace l'une de ces frontières.

Ainsi, l'incompatibilité entre une fonction gouvernementale et un mandat parlementaire fut un instrument fondateur de l'acculturation juridique recherchée en 1958. Car, c'est bien à un tel phénomène, entendu avec Norbert Rouland comme un processus de construction et de modification du comportement des acteurs et du système de normes au contact et consécutif aux interpénétrations culturelles⁵, que l'on a assisté. Une nouvelle culture politique et institutionnelle a émergé. Les constituants de 1958 le souhaitaient : ils voulaient « changer les mœurs⁶ ».

L'incompatibilité édictée par l'article 23 avait cette fonction. Et, le changement a eu lieu⁷. La rationalisation du parlementarisme a été relayée par l'acclimatation du fait majoritaire et différents facteurs juridiques et politiques ont ainsi contribué à la transformation des mœurs et à l'avènement d'un nouvel équilibre entre les pouvoirs. « Singulière et efficace⁸ », la Constitution de 1958 a même renversé cet équilibre

¹ X. Pirou, « L'Incompatibilité entre fonction gouvernementale et mandat parlementaire : vers une séparation atténuée des pouvoirs ? », *RDP*, 2009, p. 853.

² J.-C. Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p. 276.

³ La compatibilité se retrouve ainsi dans un certain nombre de régimes parlementaires étrangers. On la retrouve dans le système britannique où, d'ailleurs, les ministres ne peuvent intervenir devant les Chambres qu'à la condition d'en être membres. On l'observe également en Allemagne où le texte constitutionnel, muet sur ce point, est complété par le droit constitutionnel coutumier qui permet d'être parlementaire lors même que l'on est appelé à exercer une fonction gouvernementale. On la constate encore en Espagne où l'article 98.3 de la Constitution dispose très clairement que les membres du gouvernement ne peuvent exercer d'autres fonctions représentatives que celles d'un mandat parlementaire.

⁴ M. Debré, Allocution devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, vol. III, La Documentation française, 1991, p. 259.

⁵ N. Rouland, « Acculturation juridique », in D. Alland et S. Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Puf, 2003.

⁶ M. Debré, *préc.*, p. 259 : « Le projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les mœurs. »

⁷ V. toutefois, Y. Mény, « Des Mœurs irréfornables ? », *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 37.

⁸ P. Pactet, « Une Constitution singulière et efficace », in B. Mathieu (dir.), *1958- 2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 47.

au profit de l'exécutif de telle sorte que ce dernier fut doté de prérogatives extrêmement puissantes face à un Parlement maîtrisé et une majorité parlementaire acquise, de manière plus ou moins contrainte, à son soutien. « Victime sans doute de la combinaison des constitutions juridique et politique, ainsi, peut-être, que d'une forme d'auto-censure, le Parlement de la Ve République a subi de plein fouet "la révolution copernicienne de 1958"⁹. » Au point, d'ailleurs, que cinquante ans plus tard, le déséquilibre s'étant accentué, la modernisation de la Constitution commandait un nouveau rééquilibrage dans le sens d'une revalorisation, d'un renforcement du Parlement. Telle était l'une des missions du Comité de réflexion et de proposition présidé par Edouard Balladur et tel fut l'un des objectifs de la révision constitutionnelle de juillet 2008¹⁰. Toutefois, l'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandat parlementaire ne subit aucun changement, aucune révision, aucune modification. Depuis 1958, le texte de l'article 23 est resté inchangé. Le Comité de réflexion et de proposition expliquait même, en 2008, avoir estimé « qu'il n'y avait pas lieu de revenir sur la règle selon laquelle les fonctions de membres du Gouvernement et du Parlement sont incompatibles¹¹ ». [...]

I – UNE REGLE FONDEE SUR UNE ANALYSE SOMMAIRE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

A – UNE VISION MYTHIQUE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

Le constituant de 1958 a retenu une séparation organique et fonctionnelle de l'exécutif et du législatif. Le premier est confié au chef de l'État et au Gouvernement pendant que le second revient au Parlement. Seulement, cette conception classique de division des pouvoirs ne correspond pas à la réalité contemporaine des régimes parlementaires. Ces derniers se caractérisent bien davantage par la solidarité qui existe entre le Gouvernement et la majorité parlementaire. Le Gouvernement a, toujours, besoin du soutien de cette dernière ; il la reflète en toute hypothèse et celle-ci a vocation à soutenir l'action gouvernementale. Au sein des régimes parlementaires, un parti (ou une coalition de partis) dirige Gouvernement et Parlement¹². Par voie de conséquence, la réalité politique et la logique institutionnelle du gouvernement parlementaire suggèrent un autre clivage, entre majorité et opposition, qui permet de mieux comprendre le fonctionnement actuel du parlementarisme¹³. [...]

Or, la Ve République répond à ce schéma. Elle repose sur le ressort institutionnel majeur du régime parlementaire qui fait du soutien de la majorité du Parlement un élément indispensable à l'action du Gouvernement. L'avènement, à partir de 1962, du fait majoritaire a conforté cette caractéristique et « en *reparlementarisant* la Constitution de 1958, le constituant de 2008 a confirmé le choix d'un régime parlementaire et d'un régime parlementaire rationalisé¹⁴ ». Certes, la fonction élective dévolue au Parlement – cette fonction, conceptualisée au XIX^e siècle par Walter Bagehot, qui revient à confier au Parlement la tâche de donner naissance à un gouvernement – ne se vérifie pas directement ; le Parlement n'intervient pas dans la formation proprement dite du Gouvernement¹⁵. Cependant, le soutien de la majorité parlementaire reste nécessaire. A défaut, le Gouvernement serait renversé. La fonction élective apparaît alors, mais de manière indirecte¹⁶. Une solidarité étroite existe donc entre le gouvernement et la majorité parlementaire. [...]

⁹ A. Levade, « Les nouveaux équilibres de la Ve République », cette *Revue*, 2010, p. 232.

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* du 24 juillet 2008, p. 11890.

¹¹ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, La Documentation française, 2007, p. 28.

¹² Déjà, G. Vedel, « Le Problème des rapports du législatif et de l'exécutif au Congrès de l'Association internationale de science politique, Rapport général », *RFSP*, 1958, p. 757.

¹³ En ce sens également, voir, par exemple, X. Vandendriessche, « Le Parlement entre déclin et modernité », *Pouvoirs*, 2001, n° 99, pp. 65-66 : « On a ainsi coutume d'opposer deux "institutions", le Parlement et le gouvernement, censées incarner chacune une logique propre, faite de projets, d'ambitions et de politiques ; mais l'on se trompe, car le clivage ne se situe pas à ce niveau : la majorité parlementaire soutient le gouvernement et cette mission est devenue quasiment exclusive de toute autre. [...] Renforcer le rôle de l'institution parlementaire passe aujourd'hui par un substantiel accroissement des droits et prérogatives reconnus à l'opposition, tant en matière législative que dans le domaine du contrôle. »

¹⁴ A. Levade, *art. préc.*, p. 243.

¹⁵ Article 8 de la Constitution : « Le Président de la République nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur 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 leur fonction. »

¹⁶ En ce sens, J. Benetti, « L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (Réflexions sur le régime parlementaire de la Ve République) », *LPA*, 10 juillet 2008, n° 138, p. 20 et A. Le Divellec, « Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens », *Jus Politicum*, 2008.

B – L'IDENTIFICATION APPROXIMATIVE DES FONCTIONS DE CONTRÔLEUR ET DE CONTRÔLÉ

En invoquant la séparation des pouvoirs, les partisans de l'incompatibilité insistent sur la nécessité de ne pas confondre la position de « contrôleur » avec celle de « contrôlé ». Autrement dit, le ministre ne saurait être, dans le même temps, parlementaire car il serait alors amené en tant que tel à contrôler l'action du Gouvernement, c'est-à-dire à contrôler sa propre action ou, au minimum, une action à laquelle il participe. Une fonction essentielle du Parlement serait biaisée, si ce n'est paralysée. L'argument théorique fondé sur la séparation organique et fonctionnelle de l'exécutif et du législatif est donc assorti d'une considération pratique afin d'assurer l'effectivité de la séparation des pouvoirs ainsi entendue.

Cet argument perd toutefois lui aussi de sa puissance si l'on considère que le clivage pertinent ne réside plus – du moins, plus uniquement – dans la distinction entre exécutif et législatif mais plutôt entre majorité et opposition. En ce cas, l'incompatibilité révèle une distribution fort approximative des rôles [...]

En renvoyant dos-à-dos Parlement et Gouvernement, la règle empêche une observation plus fine de la répartition des tâches au sein même du Parlement. Plus précisément, l'incompatibilité suggère de considérer le Parlement dans son entier alors que les rôles respectifs de la majorité et de l'opposition sont, en réalité, bien distincts. Si la majorité parlementaire soutient le Gouvernement dans son action, il revient à l'opposition de provoquer le débat public et la discussion. Dans une démocratie parlementaire moderne, ce rôle est fondamental ; l'incompatibilité en brouille totalement la perception.

II – UNE RÈGLE AUJOURD'HUI DÉPASSÉE

A – UNE RÈGLE PROGRESSIVEMENT CONTOURNÉE

L'incompatibilité avait été conçue comme un effort imposé. Les parlementaires qui acceptaient une charge ministérielle devaient quitter leurs sièges de député ou de sénateur et n'étaient plus assurés, dès lors, de pouvoir le retrouver lorsque leurs fonctions gouvernementales auraient pris fin. Pour le dire autrement, le retour automatique au Parlement n'était pas envisagé, il était même exclu. Les suppléants assuraient le remplacement des parlementaires nommés au Gouvernement.

Cette conception de l'incompatibilité était clairement affirmée par le général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958 : dès lors que les parlementaires « accepteront cette charge, d'ailleurs lourde et capitale, d'être ministres et d'être membres du Gouvernement, que par conséquent ils sortiront du législatif pour entrer dans l'exécutif, nous avons considéré qu'il était nécessaire *qu'ils fassent un sacrifice*, [...], cette abstraction d'eux-mêmes qui consiste à *changer de nature*, à devenir sur le moment des ministres, au lieu d'être des membres d'un groupe, des membres d'un parti et, par-dessus le marché, dépendant directement de leurs électeurs¹⁷ ». Deux objectifs étaient alors poursuivis par les rédacteurs de la Constitution : garantir une solidarité gouvernementale et détacher les ministres des contingences locales et électorales inhérentes à un mandat parlementaire.

En premier lieu, les ministres ne se sont jamais réellement détachés des contingences locales ou électorales¹⁸ (...). Conçue pour détacher le ministre des contingences locales ou électorales, l'incompatibilité de l'article 23 n'a pas permis d'atteindre ce but. Sa mise en œuvre révèle même un contournement de cet objectif dans la mesure où le ministre reste, à l'inverse, particulièrement attentif aux circonstances locales et électorales.

En deuxième lieu, le « sacrifice » exigé par l'incompatibilité est devenu de moins en moins douloureux pour le parlementaire accédant à une fonction gouvernementale (...). Les suppléants sont, en effet, apparus comme des gardes places (...). Aussi, bien souvent, l'ancien ministre demandait-il à son suppléant de démissionner afin de provoquer une élection partielle au cours de laquelle l'ancien titulaire du mandat espérait retrouver son siège (...).

En troisième lieu, par la substitution d'un remplacement temporaire au remplacement définitif du parlementaire devenu ministre par son suppléant, la révision constitutionnelle de juillet 2008 a, sans affecter les dispositions de l'article 23 lui-même, profondément modifié les modalités pratiques de l'incompatibilité. L'article 25 de la Constitution prévoit qu'une loi organique fixe « les conditions dans lesquelles sont élues les

¹⁷ C. de Gaulle, *préc.*, p. 303.

¹⁸ Pierre Avril évoque même à cet égard un « mythe » qui s'est très rapidement dissipé (P. Avril, *art. préc.*, *Mélanges P. Gélard*, Montchrestien, 2000, p. 145, spécialement p. 147).

personnes appelées à assurer, en cas de vacance du siège, le remplacement des députés ou des sénateurs jusqu'au renouvellement général ou partiel de l'assemblée à laquelle ils appartenaient ou le remplacement temporaire en cas d'acceptation par eux de fonctions gouvernementales¹⁹ ». Cela signifie qu'aujourd'hui, le parlementaire devenu ministre et dont les fonctions gouvernementales prennent fin peut retrouver, dans un délai d'un mois²⁰, son siège au Parlement sans avoir à demander la démission de son suppléant et sans devoir être candidat à une élection partielle. C'est bien le retour automatique au Parlement qui est ainsi organisé. [...]

À l'incompatibilité radicale et définitive voulue par les constituants en 1958, s'est progressivement substituée une autre conception, une sorte d'incompatibilité temporaire organisant ce que la théorie allemande nomme le « repos du mandat²¹ ». [...]

B – LE REFLET D'UNE PRÉOCCUPATION DEVENUE INACTUELLE

Depuis 1958, un élément fondamental a changé. Dorénavant, la majorité parlementaire est stable et cohérente ; elle soutient le gouvernement dans son action et lui permet de la mener à bien. Ce qui a changé avec la Ve République, c'est que « la majorité n'est pas une donnée sociologique ou culturelle, c'est un construit institutionnel²² ». [...]

L'incompatibilité est une contrainte non indispensable à la stabilité qui est assurée de manière autrement plus efficace par ailleurs : « Plus personne ne prétend que [l'article 23 de la Constitution] est à l'origine de la stabilité gouvernementale²³. »

L'incompatibilité entre fonctions gouvernementales et mandat parlementaire a été le témoin de la volonté des rédacteurs de la Constitution de 1958 de rompre avec les III^e et IV^e Républiques. Cependant, la règle a, peu à peu, perdu tout à la fois de son intérêt et de son utilité. La Constitution est une « norme vivante » et le Droit est vécu par différents acteurs qui en déterminent la pratique. Sans changer de Constitution, le régime de la Ve République a connu d'importantes transformations. Le maintien de l'incompatibilité édictée par l'article 23 peut alors paraître anachronique. La règle n'est pas seulement dépassée, elle est également aujourd'hui contreproductive. Emblème de l'acculturation juridique recherchée en 1958, elle empêche désormais l'émergence d'une nouvelle culture institutionnelle. Le développement d'une plus grande coopération tant entre le Gouvernement et la majorité parlementaire qu'entre la majorité et l'opposition se présente comme un nouveau défi constitutionnel. La revalorisation de l'institution parlementaire, qui était l'un des objectifs de la révision constitutionnelle de juillet 2008, doit également se traduire par une confiance retrouvée à l'égard du Parlement et de ses membres. C'est cela que l'incompatibilité empêche. Depuis 1958, l'article 23 de la Constitution n'a connu aucune modification. Il est peut-être temps de franchir le pas.

Document n° 4 : P. Avril, « Diriger le Gouvernement », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, pp. 31-40 (extraits).

Nombreux parmi les rédacteurs de la Constitution étaient ceux qui voyaient dans le Premier ministre « l'homme fort » du nouveau régime, et dans le président de la République une sorte d'étai soutenant l'exécutif auquel il fallait assurer l'indépendance et la durée que lui refusait la faiblesse du soutien majoritaire, carence endémique du parlementarisme français. La structure institutionnelle adoptée en 1958 conserve la marque de cette intention dans la mesure où, comme l'a fait remarquer Guy Carcassonne, la véritable « clef de voûte » de l'édifice est le Premier ministre, le Président en étant plutôt « la flèche »¹. Loin de relancer la discussion un peu vaine sur le « vrai » sens de la Constitution, ce retour sur les origines aide simplement à comprendre pourquoi et comment le rôle du Premier ministre demeure capital, d'autant que les cohabitations remettent périodiquement à l'ordre du jour une donnée institutionnelle longtemps occultée par la prééminence présidentielle.

Les conditions dans lesquelles s'opéra le déplacement du centre de gravité du régime au détriment du premier occupant de Matignon sont suffisamment connues pour qu'il soit inutile de s'y attarder. Sauf sur un point qui concerne son aspect institutionnel : la superposition de la responsabilité non écrite du Premier

¹⁹ Article 25 de la Constitution, nous soulignons.

²⁰ Articles LO 176 et LO 319 du Code électoral concernant respectivement le remplacement des députés et le remplacement des sénateurs.

²¹ Sur ce point, v. A. Le Dellevic, *op. cit.*, spécialement p. 227-228, n° 169.

²² P. Avril, « Ce qui a changé dans la V^e République », *Pouvoirs*, 1979, n° 9, p. 70.

²³ D. Remy, *art. préc.*, p. 333.

¹ Guy Carcassonne, *La Constitution*, Éd. du Seuil, coll. « Points essais », 1996, p. 118.

ministre devant le président de la République à la responsabilité parlementaire énoncée par le texte. Si l'on savait que le général de Gaulle avait interdit à ses Premiers ministres de recourir à la confiance des députés après 1962, les documents et les témoignages nous ont révélé que c'est à contrecœur que, dès le mois de juin 1958 et devant l'opposition des ministres d'État, il avait dû renoncer à inscrire dans le projet de Constitution une responsabilité qu'il allait néanmoins faire jouer plus tard ; puis qu'il avait manifesté une vive réticence en janvier 1959, lorsque Michel Debré voulut appliquer l'article 49 C en demandant l'approbation du programme de son gouvernement. L'élection présidentielle au suffrage universel décidée en 1962 ne faisait que confirmer, en lui assurant une base légitime, le principe non explicitement énoncé selon lequel le gouvernement « procède » du chef de l'État, non seulement dans son origine mais aussi dans son exercice, tandis que le fait majoritaire induit par l'élection présidentielle réglait le problème de la confiance parlementaire concurrente : le dispositif était donc bouclé. Au moins avant que le couplage des majorités ne se détraque à partir de 1986. [...]

Mais la prééminence présidentielle n'est pas allée jusqu'à oblitérer l'article 21 C comme elle l'a fait (cohabitation à part) de l'article 20 C ; si l'emprise du chef de l'État se manifeste bien sur la détermination de la politique de la nation, l'Élysée n'a pu absorber sa conduite parce que la mise en œuvre de cette politique appartient au gouvernement, et donc au Premier ministre qui en dirige l'action : il est bien le « chef du gouvernement » comme Jean Massot l'a démontré² en rappelant que l'expression s'est imposée, malgré le refus initial d'une qualification que le Général et Georges Pompidou s'étaient gardés d'employer (ce dernier s'en était d'ailleurs expliqué au lendemain de la démission de Jacques Chaban-Delmas). On laissera de côté les aspects parlementaires, traités par ailleurs, pour ne considérer que les aspects internes de l'exécutif, dont il faut souligner qu'il a conservé l'organisation générale et les structures administratives de la IV^e République ; la V^e les a même renforcées. Or ces structures font de Matignon le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique. [...]

LES INSTRUMENTS DE LA DIRECTION

À la différence du chef de l'État, le Premier ministre dispose d'abord d'une administration permanente, dont le principal rouage est le Secrétariat général du gouvernement, « instrument du travail collectif du gouvernement³ ». La discrétion du SGG a longtemps dissimulé son rôle stratégique en tant que point de passage obligé de la décision gouvernementale, mais on le découvre notamment dans les circulaires adressées aux ministres et secrétaires d'État, généralement sous la signature du secrétaire général du gouvernement. La pénultième, en date du 30 janvier 1997, est « relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre ». Apparemment subalternes, ces modalités concrètes sont d'une grande importance, parce que l'action du gouvernement se traduit nécessairement par des textes, depuis les relevés de décision des réunions interministérielles préparatoires qui se tiennent à Matignon, jusqu'à la rédaction définitive des décrets et des projets de loi. « Convoyeur de textes », le SGG en assure la transmission et veille à leur régularité : il est le conseiller juridique du Premier ministre ; il centralise les communications avec les autres pouvoirs publics, il prépare l'ordre du jour du Conseil des ministres et il est la « courroie de transmission » avec les assemblées.

Parallèlement à cet organe de gestion administrative, le Premier ministre dispose d'un instrument de direction politique avec son cabinet, à travers lequel il contrôle l'action des membres du gouvernement. Ses collaborateurs, et d'abord le directeur du cabinet, auxquels il peut déléguer son autorité (ce qui est une autre différence capitale avec l'Élysée), couvrent chacun un secteur comprenant plusieurs ministères qu'ils ont mission de suivre et lui assurent une espèce d'ubiquité grâce à leurs correspondants dans les différents cabinets ministériels. La décision de Lionel Jospin de faire tenir par la direction de son cabinet, chaque lundi, une réunion de tous les autres directeurs de cabinet « consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du gouvernement » offre un exemple de la démultiplication et de la centralisation que lui permettent ses collaborateurs. [...]

LES POUVOIRS

Le Premier ministre « assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire », ce qui signifie qu'il est seul compétent pour prendre les décrets en dehors des cas,

² Jean Massot, *Le Chef du gouvernement en France*, La Documentation française, 1979, p. 55, et *Chef de l'État et Chef du gouvernement*, La Documentation française, 1993, p. 93.

³ Marceau Long, *Les Services du Premier ministre*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1981, p. 60.

relativement peu nombreux, où ils sont délibérés en Conseil des ministres⁴. La jurisprudence du Conseil d'État applique rigoureusement l'article 21 C, de sorte que les ministres doivent obligatoirement passer par le Premier ministre pour l'adoption des mesures réglementaires qu'ils souhaitent voir publiées au Journal officiel. Il en va d'ailleurs de même de tous les autres textes qui doivent y paraître, car le JO dépend de Matignon et son contrôle par le secrétaire général du gouvernement permet d'exercer une surveillance, voire des pressions sur les ministres récalcitrants, notamment lorsqu'ils tardent à contresigner les décrets dont ils sont chargés d'assurer l'exécution.

Le Premier ministre, en effet, ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les membres de son gouvernement, ce qui signifie qu'il ne peut se substituer à eux pour effectuer à leur place les actes qui relèvent de leur compétence, car son autorité est politique, non juridique⁷, et la sanction en est la révocation (avec l'accord du chef de l'État) ; mais l'article 21 C l'investit d'un pouvoir de direction qui se manifeste quotidiennement par l'intermédiaire du SGG et du cabinet et, plus solennellement, par des instructions et par des arbitrages. [...]

INTERFERENCES PRESIDENTIELLES

Comparant le chef du gouvernement d'aujourd'hui à celui d'hier, Marceau Long estimait que son rôle s'était accru depuis la V^e République, « parce qu'il a bénéficié d'une remontée considérable de pouvoirs qui viennent des ministres. Ce qu'il a perdu par rapport au président de la République, il l'a gagné, sans doute au-delà, par rapport aux ministres⁵ ». En d'autres termes, la direction du gouvernement est plus concentrée et plus ferme, bien qu'elle s'exerce sous influence élyséenne. Une influence qui peut être décisive et qui se manifeste d'abord dans le choix des hommes (ou des femmes) qui composent l'équipe gouvernementale, car, sous ce rapport, l'autorité du Premier ministre n'a pas connu un renforcement comparable à celui de ses pouvoirs de direction : jadis, il devait composer avec les exigences des groupes de sa majorité, désormais il ne peut que « proposer » au président les noms des ministres et des d'État, et c'est le président qui les nommera avec le contreseing du Premier ministre (article 8 C, alinéa 2).

Laissons de côté les ministères du « domaine éminent », comme le désigne Jean Massot, c'est-à-dire la Défense et les Affaires étrangères, pour lesquels le chef de l'État impose ses choix (négativement en période de cohabitation, où on lui reconnaît un pouvoir de veto). Pour les autres, la pratique varie en fonction des personnalités, certains Premiers ministres se voyant imposer jusqu'à la direction de leur cabinet, tandis que d'autres bénéficient d'une plus grande latitude, sous réserve des souhaits présidentiels qui sont toujours exaucés. Des détails révèlent à cet égard le poids de l'influence présidentielle : conformément à l'« interprétation présidentialisante » qu'il affectionnait, Valéry Giscard d'Estaing commenta lui-même à la télévision la composition du gouvernement Chirac le 29 mai 1974, puis à nouveau le 12 janvier 1975, lors de son remaniement, tandis que ce fut Raymond Barre qui s'en chargea, le 23 mars 1977, pour son second gouvernement : on ne s'étonnera pas que le premier ait fini par démissionner en se plaignant de ne pas disposer d'une autorité suffisante. Plus précisément, l'autorité du Premier ministre se trouve atteinte par la présence, à des postes clés de personnalités qui la contestent : dans le cas du gouvernement Chirac, Michel Poniatowski, ministre d'État, ministre de l'Intérieur, et Jean-Pierre Fourcade, ministre de l'Économie et des Finances. Omniprésent dans la vie gouvernementale, car il n'est guère de mesures qui ne réclament son aval, et fort de sa mission de gardien des finances publiques, « Bercy » (autrefois « Rivoli ») représente traditionnellement un obstacle à l'autorité du Premier ministre, comme en témoignent les projets récurrents visant à le démembrer pour rattacher la direction du budget à Matignon, et ses titulaires font figure de rivaux naturels : Georges Pompidou avait ainsi fini par se débarrasser de Valéry Giscard d'Estaing en lui opposant la candidature de Michel Debré à la faveur du changement de gouvernement en janvier 1966 ; plus récemment, Édith Cresson supportait mal les prétentions de Pierre Bérégovoy. Cette concurrence n'est pas pour déplaire au président de la République, dans la mesure où elle constitue un contrepoids à l'influence d'un Premier ministre dont l'autorité risque de porter ombrage à la sienne, et l'on sait que, si Valéry Giscard d'Estaing avait admis que Raymond Barre cumulât Matignon et les Finances en 1976, pour faire face aux nécessités de l'heure, François Mitterrand le refusa à Jacques Delors, qui mettait cette condition pour accepter de succéder à Pierre Mauroy.

Contraint dans la répartition des rôles, le Premier ministre peut se heurter aussi aux interférences que le président tolère ou encourage en admettant que les ministres fassent appel des décisions de Matignon auprès de l'Élysée, voire en leur adressant lui-même des instructions sans passer par le chef du gouvernement.

⁴ Jean Massot évaluait ces derniers à moins de 5% en 1979, *Le Chef du gouvernement*, p. 155.

⁵ Marceau Long, *op. cit.*, p. 15.

Valéry Giscard d'Estaing rendait même publiques ses directives, en vertu d'une interprétation « présidentielle » de son rôle dont les effets perturbateurs, qui ne tardèrent pas à se manifester, le conduisirent à rectifier le tir en 1976⁶. Son successeur y mit plus d'habileté, mais les interventions directes de l'Élysée ne diminuèrent pas, loin de là, sauf, semble-t-il, pendant le gouvernement de Laurent Fabius.

Enfin, le cadre juridique impose une limite importante au pouvoir du Premier ministre en ce qui concerne les nominations aux fonctions de direction. Bien que l'article 21 C prévoie qu'il « nomme aux emplois civils et militaires », c'est « sous réserve des dispositions de l'article 13 » comme pour l'exercice du pouvoir réglementaire. Mais, alors que le pouvoir réglementaire de droit commun lui appartient (les décrets délibérés en Conseil des ministres sont l'exception, comme on l'a vu), l'autorité de nomination de droit commun est le président de la République. [...]

LE DILEMME

Incontournable, parce que la structure du pouvoir lui confère, et à lui seul, la capacité de diriger l'action du gouvernement, le Premier ministre ne peut exercer pleinement sa mission constitutionnelle sans prendre une place qui le fait apparaître comme « l'homme fort » que les collaborateurs de Michel Debré avaient le dessein d'installer au cœur du régime en 1958. S'il ne l'exerce pas pleinement, par scrupule ou par impuissance, le fonctionnement de l'exécutif s'en ressent inévitablement. Maire du Palais dans un cas, il se réduit dans l'autre au rôle de directeur de cabinet du chef de l'État, sans parvenir jamais à une position d'équilibre, sinon à travers la précarité de sa fonction : c'est ce qu'avait théorisé Georges Pompidou avec pragmatisme au moment du renvoi de Jacques Chaban-Delmas en 1972⁷. Peut-être la récurrence des cohabitations, qui révèle l'épuisement de la formule (six Premiers ministres se sont succédé en neuf ans !), contraindra-t-elle à expérimenter un autre dosage des influences⁸ et, en ramenant la novation de l'élection présidentielle à de plus raisonnables proportions, à développer une pratique utilisant autrement l'instrument constitutionnel de 1958 ?

Document n° 5 : A. Le Divillec, « La démission du Premier ministre comme problème constitutionnel. Instaurer une pratique constitutionnelle fondée », *Petites Affiches*, avr. 2017, n° 125, p. 10.

Au-delà des diverses péripéties qui affectent jusqu'ici la campagne pour l'élection présidentielle, la séquence électorale du printemps 2017 apparaît plus ouverte et incertaine que jamais. Cette incertitude permet de soulever un problème qui n'a, jusqu'à présent, jamais été sérieusement envisagé ou discuté : celui de la démission du Premier ministre ou, plus précisément, du moment de cette démission en lien avec une élection présidentielle suivie d'élections à l'Assemblée nationale.

Le texte de la Constitution de 1958 n'est pas détaillé sur ce point. Il est seulement énoncé à l'article 8 (1er alinéa) que « 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 ». L'article 50, de son côté, dispose que « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du Gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du Gouvernement ». Au contraire, certaines constitutions européennes sont tout à fait précises. La Loi fondamentale d'Allemagne de 1949 énonce ainsi dans son article 69 (al. 2) : « Les fonctions du Chancelier fédéral prennent toujours fin avec la réunion d'un nouveau Bundestag ». Le mandat du chef de gouvernement allemand est ainsi juridiquement limité dans le temps. En pratique, depuis les débuts de la Ve République, tous les Premiers ministres en fonctions au moment d'une élection présidentielle ont démissionné rapidement après la tenue du second tour de celle-ci, alors même qu'ils n'avaient pas été désavoués par l'Assemblée nationale (ils n'étaient donc pas dans l'hypothèse évoquée par l'article 50 précité). [...]

⁶ « Cette action sera conduite [...] par le Premier ministre dans la plénitude de ses fonctions. Il lui revient, et à lui seul, de diriger et de coordonner l'action de tous les ministres. S'il est nécessaire que je reçoive de ceux-ci les informations utiles à l'exercice de mes responsabilités, les décisions concernant leur action leur seront toujours adressées par le Premier ministre », déclaration au Conseil des ministres du 28 août 1976, cit. dans notre *Ve République, Histoire politique et constitutionnelle*, PUF, coll. « Droit fondamental », 1994, p. 197.

⁷ « Ou bien le Premier ministre, au long des années, au contact direct de l'administration [...] finira par devenir tout-puissant et réduira le président à un rôle d'apparence, ou bien, par excès de scrupule, il finira par devenir une sorte de directeur de cabinet du président de la République. Et les deux formules sont également mauvaises. Je puis le dire, ayant pratiqué les deux postes », conférence de presse du 21 septembre 1972, cit. dans notre *Ve République, op. cit.*, p. 149.

⁸ Voir les observations finales de Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaud dans la dernière édition du *Gouvernement de la France sous la Ve République*, Dalloz, 1991, p. 600.

Cette pratique constante, rarement discutée, est parfois qualifiée de "démission de courtoisie" ou de procédé relevant de la « tradition républicaine »¹. De fait, elle remonte à la III^e République, et débute plus précisément en 1879 : après l'élection de Jules Grévy à la Présidence de la République le 30 janvier (il fut installé le 3 février), le Président du conseil en titre (qui avait été nommé en décembre 1877 par le Président Mac-Mahon), Jules Dufaure, présenta sa démission le 4 février. Sans doute moins par sentiment d'une obligation constitutionnelle que parce que, âgé de 80 ans et usé par une longue vie politique entamée sous la Monarchie de Juillet, il était physiquement et politiquement fatigué. Le républicain à peine moins modéré Waddington fut nommé à la Présidence du conseil.

Grévy démissionna le 2 décembre 1887 (à la suite du scandale du trafic des décorations) ; son successeur, Sadi Carnot fut élu le 3 décembre et le Président du Conseil, Maurice Rouvier, qui avait tenté de soutenir Grévy, présenta sa démission le 4 décembre. Un autre républicain, Pierre Tirard, lui succéda et fut nommé le 12, sans que ce nouveau cabinet ne représente une inflexion politique quelconque dans la République des "opportunistes" déjà bien assise.

On remarquera que les deux premiers précédents avaient amené une nouvelle personnalité à la tête du nouveau cabinet. Cela devait cesser d'être le cas à partir de 1894 : Sadi Carnot ayant été assassiné le 24 juin, l'Assemblée nationale porta Jean Casimir-Périer à la Présidence de la République, le 27 juin. Le Président du Conseil, Charles Dupuy, présente sa démission au nouveau Président mais celui-ci le confirma dans ses fonctions et le cabinet fut reformé à l'identique le 1er juillet. La situation était d'autant plus absurde que Dupuy avait lui-même été candidat à l'élection présidentielle contre Casimir-Périer et très nettement défait lors de ce scrutin (il était arrivé en troisième position). Sans doute le contexte de l'émotion suscitée par l'assassinat du chef de l'État pouvait justifier cette continuité mais on sait que Casimir-Périer, très critique envers le fonctionnement du gouvernement parlementaire de la III^e République, était en faveur d'une action plus énergique de l'Exécutif. L'ironie du sort est qu'il n'ait pas profité de l'occasion pour imprimer plus nettement sa marque par la nomination d'une nouvelle personnalité à la Présidence du conseil, et que son Président du conseil reconduit ait contribué à le pousser à démissionner au bout de quelques mois².

La pratique ne devait plus se démentir par la suite. Présentant leur démission « pour la forme » après l'élection d'un nouveau chef de l'État, les Présidents du Conseil furent toujours reconduits, sauf cas particulier³. Elle fut même reprise sous la IV^e République, alors que la « fiction » dualiste avait été réduite (le Président du conseil devant être investi par un vote exprès de l'Assemblée nationale). Pourtant, suite à l'élection de René Coty à la Présidence de la République le 23 décembre, le Président du Conseil Joseph Laniel offrit sa démission le jour de l'entrée en fonctions du chef de l'État, le 16 janvier 1954 et fut immédiatement renommé. Là encore, la situation avait ceci d'absurde que Laniel, précisément, avait été candidat malheureux à la présidence de la République et avait même, par son obstination à se maintenir dix tours de scrutin durant, contribué à la durée interminable de cette élection.

Les Premiers ministres de la V^e République ont donc repris cette pratique ancienne. Elle prenait évidemment un sens nouveau et relativement cohérent avec la logique politique imprimée par la conception gaullienne du système de gouvernement et particulièrement de la Présidence de la République. Renonçant aux précautions de langage qu'il avait dû observer en 1958 lors de l'élaboration du texte de la Constitution afin de faciliter son adoption, de Gaulle livra sans fard, notamment dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964, sa conception des choses : récusant toute idée de « dyarchie » au sommet de l'État, il affirmait avec force le primat du chef de l'État sur le Premier ministre. La démission « spontanée » du Premier ministre après une élection présidentielle était, de ce point de vue, en cohérence avec cet esprit gaullien de la Constitution. Et l'on sait que, sur ce point (la primauté du Président), les successeurs du Général se sont inscrits pleinement dans la continuité de celui-ci.

Mais il ne s'agit que d'une lecture particulière du droit de la Constitution (c'est-à-dire de des règles strictement juridiques posées par le texte) mise au service d'un certain type de système de gouvernement, en l'occurrence ce que l'on peut appeler faut de mieux le présidentialisme.

¹ « La tradition républicaine toujours observée veut que le Premier ministre présente au Président nouvellement élu la démission de son gouvernement », affirmait ainsi F. Mitterrand dans sa Lettre aux Français en 1988 (cité par Pierre Avril, *Les conventions de la Constitution*, P.U.F., "Léviathan", 1997, p 101).

² V. Elina Lemaire, « Introduction à : Jean Casimir-Périer », *Notes sur la Constitution de 1875*, Dalloz, 2015, p. 32.

³ Ribot succède à Dupuy après l'élection de Félix Faure en janvier 1895. Leygues succède à Millerand qui venait d'être élu à la Présidence de la République (septembre 1920). Herriot est nommé par Doumergue en juin 1924 après la crise présidentielle ; il succède au cabinet technique de François-Marsal nommé par Millerand.

Or, il importe de réaliser que, juridiquement, le Premier ministre n'est pas obligé de démissionner immédiatement après l'élection présidentielle. Aucune règle formelle de la Constitution ne lui en fait l'obligation. Ce n'est qu'en vertu de la pratique rappelée plus haut, pratique certes constante mais sans base juridique positive que les Premiers ministres acceptent de présenter la démission du gouvernement au Président sortant (ou exceptionnellement au nouveau Président).

Il est permis de critiquer cette pratique en ce qu'elle ne rend pas justice de la structure véritable, fournie par le texte de la Constitution, à partir de laquelle se développe le système de gouvernement. Même en admettant le rôle majeur du Président de la République dans le jeu dynamique des institutions (ce qui n'est pas évident en droit strict), le régime français reste juridiquement parlementaire : sous la Ve République, un Premier ministre tire constitutionnellement sa légitimité à la fois du Président et de l'Assemblée nationale (on dit parfois qu'il est doublement responsable). Sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale est même la seule qui soit juridiquement codifiée par les articles 49 et 50. Celle devant le Président relève d'une lecture dualiste, permise par le texte constitutionnel mais non imposée par lui. Quoi qu'il en soit, le Premier ministre a toujours besoin de cette double légitimité.

La situation peut différer selon qu'un nouveau Président (ou un Président réélu) trouve une Assemblée qui lui est majoritairement acquise et dont le mandat court encore un certain temps (1966, 1969, 1974, 1995), d'une part, ou bien, d'autre part, soit placé en face d'une Assemblée majoritairement hostile (1981 et 1988) ou une Assemblée devant être renouvelée quelques semaines après (cas de 2002, 2007, 2012 et 2017). Le problème de la démission du Premier ministre peut être alors posé de façon différente. On peut sans trop d'inconvénient admettre que la démission d'un Premier ministre d'une sensibilité politique proche de la majorité de l'Assemblée en fonctions et acquise au Président ne pose pas de difficulté majeure. Par son retrait volontaire, le chef du gouvernement laisse à un ami (objectivement parlant) politique la liberté de mouvement (cas de 1969, 1974, et même 1995 et 2007, malgré les inimitiés personnelles). En revanche, la démission paraît beaucoup moins justifiée lorsque l'Assemblée doit être renouvelée à très brève échéance, soit parce que la législature vient normalement à son terme (les quatre hypothèses de 2002 à 2017), soit parce que le nouveau Président fait usage de son droit propre de dissolution comme F. Mitterrand (par deux fois) pour obtenir une majorité qui lui soit favorable.

Que se passe-t-il selon la pratique jusqu'ici suivie ? Le Premier ministre s'efface volontairement à la suite de l'élection présidentielle, le nouveau chef de l'État nomme un Premier ministre puis un Gouvernement qui n'est de facto qu'un gouvernement de transition puisque son sort est suspendu au résultat des élections à l'Assemblée nationale qui suivent de très près. Jusqu'ici, les élections ayant été favorables au chef de l'État et à son gouvernement, le Premier ministre fut renommé et le gouvernement composé de façon un peu différente. Tel fut le cas en 1981, 1988, 2002, 2007 et 2012. On peut observer qu'elle procure au Président un "bonus" important : il aborde les élections parlementaires en position de force (symboliquement et pratiquement, grâce à la maîtrise de l'appareil d'État). De fait, depuis les origines et jusqu'à présent, l'élection du Président au suffrage universel direct a comporté un effet d'entraînement politique puissant, si bien que les électeurs, lorsqu'ils furent appelés à élire les députés quelques semaines après ce premier scrutin, ont toujours donné au Président une majorité favorable, légitimant après-coup le gouvernement « de transition » formé par anticipation.

Mais il n'empêche que ces mêmes électeurs sont parfaitement libres de désigner une autre majorité ou bien pas de majorité claire du tout. Il y a quelque désinvolture à affirmer que « les Français donneront évidemment une majorité au Président ». L'électeur reste libre, y compris de n'être pas (en apparence) cohérent avec son premier vote (pour le Président).

C'est pourquoi, il serait beaucoup plus logique que le Premier ministre attende la réunion de la nouvelle Assemblée pour démissionner. Cette façon de procéder aurait une justification sérieuse et raisonnable : empêcher que le président (quel qu'il soit) ne nomme un Premier ministre et un gouvernement de transition, non légitimés par l'Assemblée, et qui l'aident à prendre des initiatives douteuses, par exemple, convoquer un référendum avant l'élection de la nouvelle Assemblée ou bien procéder à un changement massif des principaux postes administratifs, notamment les préfets.

Que l'on ne se méprenne pas : en attendant le résultat des élections à l'Assemblée pour présenter sa démission, il ne s'agirait pas pour le Premier ministre de contrecarrer le choix de la majorité des électeurs à l'élection présidentielle. Mais simplement de donner plein effet à la logique profonde de la Constitution qui exige une double légitimité (et non pas la seule légitimité issue du Président) pour tout gouvernement. Et donc d'attendre que le corps électoral ait rendu son verdict complet (présidentiel et parlementaire). [...]

Alors que la pratique présidentialiste dominante paraît épuisée et sans doute même contre-productive, qu'elle est à juste titre critiquée de divers côtés, il serait temps, plutôt que d'engager un hasardeux chantier de révision tel celui désigné sous le slogan de « VI^e République », de mettre fin à la désinvolture vis-à-vis des ressorts parlementaires de la Ve République par des pratiques nouvelles constitutionnellement fondées en droit. En un mot de revenir à un parlementarisme positif.

Document n° 6 : D. Cohen, « Au Parlement, Lecornu tente de consolider sa base », *L'Opinion*, 11 février 2026.

La présentation de l'agenda parlementaire prévue mardi matin en conférence des présidents à l'Assemblée nationale, a été reportée au mardi suivant.

Comment transformer une couverture de survie en un filet de sécurité ? Depuis l'adoption du budget, Sébastien Lecornu, qui se veut en mouvement, doit s'assurer que le soutien de ses alliés va durer. Quand bien même sa méthode a laissé des traces et continue de nourrir les critiques en privé. Les parlementaires ont notamment peu apprécié la copie finale, jugée trop favorable à des socialistes déjà bien servis.

Le Premier ministre peaufine son calendrier parlementaire. La présentation de l'agenda prévue mardi matin en conférence des présidents à l'Assemblée nationale, a ainsi été reportée au mardi suivant. De manière à recevoir les sénateurs la veille, et prendre en note leurs attentes.

L'exercice a déjà été mené lundi, en présence des présidents de groupes des députés du centre et de la droite, en plus des présidents des deux Chambres. À tour de rôle, chacun a exposé ses priorités. Les sujets de sécurité du quotidien, de décentralisation ou encore la proposition d'une allocation sociale unique, ont été particulièrement évoqués.

Yaël Braun-Pivet a plaidé pour que la loi de programmation militaire soit inscrite à l'ordre du jour au lendemain des municipales. Quand Laurent Wauquiez a rappelé son texte pour une « légitime défense » des forces de l'ordre.

L'élu aurait également obtenu l'assurance, selon son entourage, que le Premier ministre reprendra à son compte sa proposition d'autoriser le travail le 1^{er} mai pour certains secteurs. La loi d'urgence pour l'agriculture en revanche, n'a fait l'objet d'aucune précision.

Le chef de file des députés du MoDem, Marc Fesneau, a de son côté mis en garde sur la nécessité d'un temps « utile ». Le Parlement fermera trois semaines en mars pour les municipales, puis une semaine en avril durant les congés scolaires. Une session extraordinaire est sérieusement envisagée en juillet seulement, le mois de septembre étant percuté par les élections sénatoriales.

Conscients que leur image s'est abîmée ces derniers mois, les députés veulent des avancées concrètes. « Ce n'est pas la peine de mettre un texte qui n'est pas mature et peut provoquer une embolie chez les députés », appuie le président du groupe Horizons, Paul Christophe.

Jugé utile, le rendez-vous est désormais suspendu aux arbitrages de Sébastien Lecornu. Le Premier ministre doit continuer de faire le tour de ses alliés. Autour d'un dîner avec Marc Fesneau prévu mardi soir, avant de recevoir le lendemain l'aile droite de la macronie comme indiqué dans La Tribune Dimanche. Demandeurs de longue date d'une telle réception, la quarantaine de membres présents pousseront à leur tour pour les sujets régaliens, parmi lesquels le projet de loi pénale de Gérald Darmanin. Au chef du gouvernement d'orchestrer le tout