

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

*« Il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. ...*

*... la nature, l'étendue, la durée de sa (celle du Président de la République) 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 »*

Par ces mots prononcés en 1964, le Général De Gaulle, précisait la place de chacune des deux têtes de l'exécutif. Jamais dans notre histoire le Chef du Gouvernement n'avait eu un rôle aussi secondaire par rapport au Chef de l'Etat. C'est sans doute ce qui explique l'apparition de propositions tendant à sa suppression, mais elles n'ont pas abouti, car à l'inverse, nombreux sont ceux qui sont convaincus de sa nécessaire présence au sein de nos institutions.

Au fond, comme le remarquait Pierre Avril parlant du Premier ministre : *« S'il n'existe pas, il manque, et s'il existe, il finit par inquiéter »*

En réalité, le rôle du Premier ministre est ambigu car au sein de l'exécutif sa place est celle d'un subordonné, mais face au Parlement il devient un leader.

C'est peut-être cette ambivalence qui fait de Matignon un enfer selon l'expression bien connue.

## 1. UN RÔLE DE SUBORDONNÉ AU SEIN DE L'EXÉCUTIF

### 1.1. Le plus souvent il n'est que le premier des ministres

Avant 1958 on parlait de Président du Conseil, le titre était ronflant. Il indiquait bien que ce personnage était à la tête du Conseil des ministres, à la tête de l'exécutif. Or sous la V<sup>e</sup>, c'est le Président de la République qui occupe cette place, il ne saurait donc y avoir deux Présidents. Aussi, le choix du terme Premier ministre rabaisse celui-ci au rang de premier des ministres. Ce n'est qu'un ministre, certes, mais le premier des ministres.

#### 1.1.1. En raison de la pratique institutionnelle

##### 1.1.1.1. La pratique relative à l'entrée et à la fin des fonctions

- *Le Premier ministre procède du Président de la République*

C'est le Président de la République qui nomme le Premier ministre en vertu de l'article 8 de la Constitution. Il s'agit là d'un pouvoir propre du Président. Cela signifie que sa décision ne nécessite aucun accord de quiconque, que cet accord s'exprime juridiquement par un contreseing ou politiquement par des consultations d'usage des partis politiques comme c'était le cas sous les Républiques précédentes.

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Le Premier ministre « *procède* » donc du Chef de l'Etat sous la V<sup>e</sup>. D'ailleurs, il est nommé par le Président de la République avant même de se présenter devant l'Assemblée nationale. Il n'y a plus d'investiture par la représentation nationale, le terme a disparu, de plus, ce qui pourrait y ressembler est évité. Ainsi, les Gouvernements nommés ne se présentent devant l'Assemblée nationale qu'après un délai relativement long – une quinzaine de jours – et n'engagent leur responsabilité que sur une déclaration de politique générale et non pas sur leur programme. Parfois, ils se contentent d'une déclaration de politique générale non assortie d'un vote.

Le Premier ministre procède d'autant plus du Président de la République que celui-ci choisit des personnes qui ne sont pas nécessairement des parlementaires. L'exemple de Georges Pompidou, nommé Premier ministre en 1962 par le Général De Gaulle est à cet égard probant. Non seulement Georges Pompidou n'avait préalablement à sa nomination exercé aucun mandat électoral, mais de plus, il avait exercé les fonctions de directeur de cabinet du Général De Gaulle. Le Président de la République nomme donc au poste de chef du Gouvernement un de ses anciens collaborateurs.

Maurice Couve de Murville sera dans une situation proche puisque, éphémère Premier ministre en 1968 il n'exercera un mandat parlementaire qu'après son passage à Matignon, comme d'ailleurs Raymond Barre, Premier ministre de Valéry Giscard d'Estaing.

Procédant du Président de la République, le Premier ministre ne peut dans ces conditions qu'être responsable politiquement devant celui qui l'a nommé.

- *Il est responsable de facto devant le Président de la République*

Selon l'article 8.1 de la Constitution, le Président de la République met fin aux fonctions du Gouvernement. Mais il faut pour cela que le Premier ministre ait préalablement présenté sa démission au Chef de l'Etat. Cette démission conditionne donc le pouvoir présidentiel. Apparemment tout dépendrait de la volonté du Premier ministre. Pourtant, il existe des cas dans lesquels la présentation de la démission est obligatoire.

Ainsi, selon une vieille tradition qui remonte à la III<sup>e</sup> République, le chef du Gouvernement doit démissionner au lendemain de l'élection présidentielle ainsi qu'au lendemain des élections législatives. Mais surtout, en vertu de l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre doit présenter la démission de son Gouvernement après le vote d'une motion de censure ou le refus de la confiance. C'est-à-dire, lorsque le Gouvernement est renversé par l'Assemblée nationale, car il est responsable politiquement devant la représentation nationale.

Dans les faits, cette responsabilité n'a été mise en œuvre avec succès qu'une seule fois. Le 5 octobre 1962, en effet, une motion de censure a été adoptée mettant fin au premier Gouvernement de Georges Pompidou. Depuis, cette responsabilité politique du Gouvernement devant l'Assemblée nationale est tombée en désuétude en raison du phénomène majoritaire.

En réalité, c'est le Président de la République qui décide de la fin du Gouvernement comme en témoignent les lettres de démission de plusieurs Premiers ministres :

### **Charles De GAULLE et Michel DEBRE**

*Comme il était convenu, et cette étape décisive étant franchie, j'ai l'honneur, mon Général, de vous présenter la démission du Gouvernement.*

Michel Debré, Premier ministre, lettre au Président de la République, 14 avril 1962.

*Mon cher Ami,*

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

*En me demandant d'accepter votre retrait du poste de Premier ministre et de nommer un nouveau Gouvernement, vous vous conformez entièrement, et de la manière la plus désintéressée, à ce dont nous étions depuis longtemps convenus. Tout effort a sa limite...*

Charles de Gaulle, président de la République, lettre à Michel Debré, 14 avril 1962.

### **Charles De GAULLE et Georges POMPIDOU**

*Mon Général,*

*Vous avez bien voulu me faire part de votre intention, au moment où va se réunir l'assemblée nationale élue les 23 et 30 juin, de procéder à la nomination d'un nouveau Gouvernement.*

*J'ai l'honneur, en conséquence, et conformément aux dispositions de l'article 8 de la Constitution, de vous présenter la démission du Gouvernement.*

*Je vous prie d'agréer, mon Général, les assurances de mon profond respect.*

Georges Pompidou, Premier ministre, lettre au Président de la République, 10 juillet 1968.

*Mon cher Ami,*

*Mesurant ce qu'a été le poids de votre charge à la tête du Gouvernement pendant six ans et trois mois, je crois devoir accéder à votre demande de n'être pas, de nouveau, nommé Premier ministre*

Charles de Gaulle, Président de la République, lettre à Georges Pompidou, 10 juillet 1968.

### **Georges POMPIDOU et Jacques CHABAN-DELMAS**

*Monsieur le Président de la République,*

*Vous m'avez fait part de votre intention de changer le Gouvernement...*

Jacques Chaban-Delmas à Georges Pompidou.

*... j'accepte la démission que vous m'avez présentée...*

Réponse de Georges Pompidou, 5 juillet 1972.

### **François MITTERRAND et Pierre MAUROY**

*Monsieur le Président, comme nous en avons constaté la nécessité...*

Lettre de Pierre Mauroy.

*Monsieur le Premier ministre... Comme nous en sommes convenus au cours de nos récents entretiens, l'évolution de la situation politique...*

Lettre de François Mitterrand, 17 juillet 1984.

### **François MITTERRAND et Michel ROCARD**

*Vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau Gouvernement...*

*A l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce Gouvernement...*

Michel Rocard, Premier ministre, Lettre au Président de la République, 15 mai 1991.

*Au moment où vous quittez les responsabilités que je vous ai confiées, je tiens à vous remercier chaleureusement pour le travail accompli depuis trois ans...*

*Commence aujourd'hui une nouvelle étape de notre vie politique : j'ai la conviction qu'elle vous offrira d'autres occasions de servir la France.*

François Mitterrand, Président de la République, réponse au Premier ministre, 15 mai 1991.

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Cette situation s'explique aisément. Le Premier ministre reconnaît dans le Président de la République son chef politique, il ne peut donc que s'incliner devant ses décisions. Ainsi, quand le Président estime que le Gouvernement a fait son temps et qu'il le fait savoir au Premier ministre, celui-ci ne peut que présenter la démission de son Gouvernement. Michel Rocard ne s'est-il pas plaint en son temps d'avoir été « viré » par le Président !

PREMIER MINISTRE	CIRCONSTANCES DE LA DEMISSION DU GOUVERNEMENT
Michel DEBRE	Démission volontaire mais donnée sur la demande du Président
Georges POMPIDOU (I)	Démission à la suite du vote, le 5 octobre 1962, d'une motion de censure.
Georges POMPIDOU (II)	Démission à la suite de l'élection présidentielle (19 décembre 1965)
Georges POMPIDOU (III)	Démission à la suite des élections législatives (5 et 12 mars 1967)
Georges POMPIDOU (IV)	Démission à la suite des élections législatives (23 et 30 juin 1968)
M. COUVE de MURVILLE	Démission à la suite de l'élection présidentielle (15 juin 1969)
Jacques CHABAN-DELMAS	Démission volontaire mais donnée sur la demande du Président
Pierre MESSMER (I)	Démission donnée à la suite des élections législatives (4 et 11 mars 1973)
Pierre MESSMER (II)	Démission donnée à la demande du Président pour permettre un vaste remaniement.
Pierre MESSMER (IV)	Démission donnée à la suite de l'élection présidentielle (19 mai 1974)
Jacques CHIRAC	Démission motivée par un désaccord rendu public entre le Premier ministre et le Président
Raymond BARRE (I)	Démission donnée pour permettre un remaniement.
Raymond BARRE (II)	Démission donnée à la suite des élections législatives (11 et 19 mars 1978)
Raymond BARRE (III)	Démission donnée à la suite de l'élection présidentielle (10 mai 1981)
Pierre MAUROY (I)	Démission donnée à la suite des élections législatives (14 et 21 juin 1981)
Pierre MAUROY (II)	Démission donnée à la demande du Président pour permettre un remaniement
Pierre MAUROY (III)	Démission consécutive à un désaccord politique avec le Président mais donnée avec l'accord de ce dernier.
Laurent FABIUS (IV)	Démission consécutive aux élections législatives du 16 mars 1986.
Jacques CHIRAC	Démission consécutive à l'élection présidentielle (8 mai 1988)
Michel ROCARD (I)	Démission consécutive aux élections législatives (5 et 12 juin 1988)
Michel ROCARD (II)	Démission donnée à la demande du Président
Edith CRESSON	Démission donnée à la demande du Président
Pierre BEREGOVOY	Démission consécutive aux élections législatives des 21 et 28 mars 1993
Edouard BALLADUR	

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

	Démission consécutive à l'élection présidentielle (mai 1995)
<b>Alain JUPPE (I)</b>	Démission donnée pour permettre un remaniement
<b>Alain JUPPE (II)</b>	Démission consécutive aux élections législatives du 25 mai et 1 <sup>er</sup> juin 1997
<b>Lionel JOSPIN</b>	Démission consécutive à l'élection présidentielle
<b>Jean-Pierre RAFFARIN (I)</b>	Démission donnée pour permettre un remaniement
<b>Jean-Pierre RAFFARIN (II)</b>	Démission donnée pour permettre un remaniement
<b>Jean-Pierre RAFFARIN (III)</b>	Démission donnée à la demande du Président
<b>Dominique de VILLEPIN</b>	Démission consécutive à l'élection présidentielle
<b>François FILLON (I)</b>	Démission consécutive aux élections législatives
<b>François FILLON (II)</b>	Démission donnée pour permettre un remaniement
<b>François FILLON (III)</b>	Démission donnée pour permettre un remaniement
<b>Jean-Marc AYRAULT</b>	Démission donnée à la demande du Président
<b>Manuel VALLS I</b>	Démission donnée à la demande du Président

Dans les faits, le Gouvernement est devenu responsable politiquement devant le Président de la République. Cette translation de la responsabilité du Gouvernement, de l'Assemblée nationale au Président de la République est parfaitement illustrée par la démission de Jacques Chaban-Delmas, en 1972.

Au lendemain de son élection à la Présidence de la République, Georges Pompidou nomme Jacques Chaban-Delmas, Premier ministre. Celui-ci annoncera dans son discours de politique générale la mise en place d'une « *Nouvelle société* ». Cette politique ne plait guère au Président de la République qui supporte encore moins la trop grande autonomie de son Premier ministre. Celui-ci se croit à l'abri d'une réaction du Président de la République en engageant le 24 mai 1972, la responsabilité de son Gouvernement et en obtenant la confiance de l'Assemblée nationale. Mais le 5 juillet suivant le Président de la République renvoie le Gouvernement en acceptant sa démission. Jacques Chaban-Delmas reconnaîtra qu'il ne peut faire autrement : « *que serait ce Premier ministre qui s'accrocherait à son poste, qui se dresserait contre le chef de l'Etat ? Ah ce serait un triste sire!* ». Bon nombre d'autres Premiers ministres seront dans la même situation.

De fait, bien qu'aucun texte ne le prévoit, le Gouvernement est responsable politiquement devant le Chef de l'Etat. Il le nomme, donc il peut le renvoyer, c'est d'une certaine manière ce que le Général De Gaulle affirmait en 1964 lors d'une conférence de presse :

« *.....le Président, qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du Gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ;* »

Toutefois certaines dispositions de la Constitution contribuent à affaiblir la position du Chef du Gouvernement et à faire en sorte qu'il ne soit que le Premier des ministres.

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

## 1.1.1.2. La pratique relative aux pouvoirs du Premier ministre

Si le Gouvernement n'est plus, de fait, responsable devant le Parlement, il l'est toujours sur le plan des faits devant le Président de la République. Cette translation de la responsabilité conduit le Gouvernement à se défaire d'une partie de sa fonction. Ainsi, en fait c'est le Président qui détermine la politique de la Nation et c'est le Gouvernement qui conduit cette politique.

### • *L'usurpation des pouvoirs du Gouvernement*

Tous les Présidents ont conçu leur fonction de manière extensive même s'ils ont utilisé des mots différents. A côté de l'arbitre ou de manière plus générale à côté de la fonction que définit l'article 5 de la Constitution, tous les Présidents se sont reconnus une fonction plus politique qui consiste dans le choix d'options politiques.

En d'autres termes, les différents Présidents ont additionné l'article 5 et l'article 20. Selon ce dernier article, c'est le Gouvernement qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* » or, les Présidents ont tendance à déterminer eux-mêmes la politique de la Nation, à se substituer au Gouvernement dans ce qu'il faut bien appeler la fonction gouvernementale. François Mitterrand ne déclarait-il pas : « *La politique de la France, je l'ai moi-même définie et (...) elle est conduite sous mon autorité* ». Le même état d'esprit anime le Président actuel, François Hollande. Il le rappelait le 19 octobre 2015 : « *c'est la politique que j'ai décidée et que le Premier ministre met en œuvre en coordonnant l'action gouvernementale* ».

C'est l'élection du Président au suffrage universel direct qui va entraîner cet élargissement de la fonction présidentielle. Comme l'a écrit le doyen Vedel : « *La position d'un candidat qui ne promettrait que l'arbitrage au sens faible est sans avenir* ».

Si les Français élisent un Président c'est évidemment pour qu'il applique le programme politique qu'il a défendu pendant la campagne électorale, du moins c'est ce qu'ils espèrent. Enfin, c'est la coïncidence de la majorité présidentielle et de la majorité parlementaire qui permet au Président de capter une grande partie de la fonction gouvernementale bref de déterminer la politique de la Nation sur la base de ses propres options défendues et confirmées par le peuple lors de l'élection présidentielle. Par l'intermédiaire du Premier ministre il dirige la majorité et devient ainsi non seulement le Chef de l'Etat mais aussi le véritable chef du Gouvernement. Comme le rappelle Jean Gicquel, « *En vertu d'une solidarité partisane, teintée d'allégeance et de compagnonnage, le Gouvernement et la majorité parlementaire mettent leurs attributions à la disposition du chef de l'Etat en vue de réaliser son programme* ».

### • *Le plein exercice des pouvoirs partagés avec le Gouvernement*

Non content de se substituer au Gouvernement dans l'exercice de ses pouvoirs les plus importants, le Président de la République exerce pleinement les pouvoirs que la Constitution partage entre les deux têtes de l'exécutif.

Deux techniques permettent le partage des pouvoirs du Président de la République. La première est la plus connue, il s'agit du contreseing. Instrument traditionnel en régime parlementaire le contreseing des actes présidentiel par le chef du Gouvernement permet à ce dernier d'exercer en réalité les pouvoirs que la Constitution reconnaît nominalement au Président de la République. Sous la cinquième République, c'est l'inverse qui s'est produit. En raison de l'élection du Président au suffrage universel direct, ses pouvoirs ne sont plus nominaux, mais réels. Il les exerce pleinement. Le contreseing lui est acquis d'avance, le contreseing est un dû : ainsi, est-ce le Président de la République qui dispose pleinement du pouvoir de nomination des ministres. La plupart des Présidents ont imposé à leurs Premiers ministres un certain nombre de ministres qu'ils n'auraient pas choisis eux-mêmes. Le pouvoir de nomination des hauts fonctionnaires, ceux dont les postes sont pourvus en Conseil des ministres, appartient ainsi pour les mêmes raisons au Président de la République, mêmes si certains d'entre-eux doivent faire l'objet, depuis la révision constitutionnelle de 2008, d'un avis préalable des commissions compétentes des assemblées parlementaires.

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

De même la proposition préalable, autre technique de partage, sera sollicitée par le Président de la République et bien sûr obtenue devenant une simple formalité. Ainsi, le référendum de l'article 11 est-il décidé par le Président de la République seul, le décret l'instituant ne devant pas être contresigné. Mais, c'est « *sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées* » que le Président prend sa décision. Or cette proposition de référendum a toujours été des plus formelles.

## 1.1.2. En raison des dispositions de la Constitution

### 1.1.2.1. Le droit de dissolution ne lui appartient pas (art 12)

Le droit de dissolution est une prérogative importante entre les mains de son titulaire puisqu'il permet de renvoyer les députés devant leurs électeurs.

En permettant à l'exécutif de mettre fin au mandat des députés, la dissolution, garantit son indépendance, elle l'empêche d'être un simple « commis des assemblées ». Ce moyen d'action de l'exécutif permet d'équilibrer le moyen d'action de l'assemblée : le renversement du Gouvernement. Les deux pouvoirs sont ainsi à égalité : c'est le fameux équilibre de la terreur, puisque chacun risque de voir son mandat ou sa fonction prendre fin par la seule volonté de l'autre.

En renvoyant les députés devant leurs électeurs, l'exécutif peut également faire trancher un litige qui l'oppose à l'assemblée, par le peuple.

Telles sont les fonctions traditionnelles du droit de dissolution. Toutes deux font de son titulaire un organe fort et important face à l'Assemblée nationale. Or sous la V<sup>e</sup>, c'est au Président de la République que l'article 12 de la Constitution attribue ce pouvoir.

#### **Constitution ; Article 12**

*Le Président de la République peut, après consultation du Premier ministre et des Présidents des Assemblées, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.*

*Les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution.*

*L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième jeudi qui suit son élection. Si cette réunion a lieu en dehors de la période prévue pour la session ordinaire, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze jours.*

*Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans l'année qui suit ces élections.*

Ce faisant, la dissolution est pensée autrement, elle devient alors un moyen pour le Président de la République de solliciter l'expression d'un soutien populaire. « *Elle lui permet de vérifier et éventuellement de consolider la confiance populaire dont le régime fait une condition même du bon fonctionnement des institutions* » comme le constatait René Capitant.

Ainsi, la dissolution devient-elle une procédure proche du référendum, puisqu'il s'agit de faire approuver une politique par le peuple, mais la dissolution se rapproche aussi de la question de confiance car, le Président de la République, par ce biais demande au peuple de lui manifester sa confiance.

La dissolution, telle qu'elle a été prévue par la Constitution de 1958 renforce singulièrement le Président de la République, et de ce fait affaiblit le Premier ministre. En cas de difficulté avec le Parlement, il est désarmé. Il ne peut que solliciter le Président de la République et lui demander d'user de son droit de dissolution. Son sort et celui de son Gouvernement est non seulement entre les mains de l'Assemblée nationale, mais aussi et surtout du Chef de l'Etat.

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

## 1.1.2.2. Certains actes présidentiels échappent à son contreseing (art 19)

### Constitution ; Article 19

*Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables.*

Ces pouvoirs échappant au contreseing sont donc des pouvoirs propres qui renforcent le Président de la République et donc affaiblissent le Premier ministre puisque ce n'est pas lui qui les exerce d'une part et parce qu'il n'a aucune prise sur leur exercice par le Président de la République. De plus, ces pouvoirs sont importants même s'ils ne peuvent être mis en œuvre qu'exceptionnellement. Ainsi en va-t-il de la dissolution, du référendum, des pouvoirs de l'article 16 notamment.

Le Président de la République ajoute à ses pouvoirs propres, les pouvoirs usurpés du Gouvernement et les pouvoirs partagés qui ne le sont plus. Il devient un « *monarque républicain* » selon l'expression bien connue. La Constitution et la pratique institutionnelle ont mis en place un nouvel équilibre au sein de l'exécutif. S'il n'est que le premier des ministres, l'hôte de Matignon est aussi et en même temps le Chef du gouvernement.

## 1.2. Mais, il est un véritable Chef du Gouvernement

Si l'on ne veut pas trop élever le Premier ministre par rapport au Président de la République, on veut cependant renforcer sa position vis à vis des autres ministres. On lui donne alors de véritables pouvoirs sur le Gouvernement, ainsi c'est lui qui le dirige (art 21). De cette façon il peut être amené - ou en tous les cas à contribuer dans une large mesure - à déterminer la politique de la Nation. Cette position de Chef de gouvernement est particulièrement forte en période de cohabitation. Elle peut l'être également en période de concordance des majorités.

### 1.2.1. En période de cohabitation

Bien sûr lorsque cohabitent deux majorités différentes, le Premier ministre, fort de sa nouvelle légitimité ne s'appuie que sur la majorité parlementaire. La double responsabilité disparaît alors. En conséquence, le Gouvernement et son chef sont renforcés pour autant, le Président ne reste pas inerte selon le mot de F. Mitterrand.

#### 1.2.1.1. Un Gouvernement renforcé

Si le Gouvernement est renforcé, c'est parce qu'il dispose désormais d'une légitimité propre. Lors des trois cohabitations que la Cinquième République a connu, on a pu constater que le Premier ministre nommé par le Président de la République était le chef de la coalition qui avait gagné les élections législatives. Ce leader était connu avant les élections et les électeurs voyaient en lui l'éventuel futur Premier ministre. Le Premier ministre de la cohabitation est donc quasiment élu par le peuple.

Certes le Président de la République nomme qui il veut comme aimait à le rappeler F. Mitterrand, mais ce dernier nommera Jacques Chirac, puis Edouard Balladur. A son tour, J. Chirac devenu Président de la République nommera celui qui était incontestablement le leader de la majorité plurielle, Lionel Jospin.

Le Président de la République ne pouvait que les nommer. Porteur d'une légitimité qu'il ne tient plus du Président de la République, le Premier ministre ne procède plus du Chef de l'Etat. Sur ce point sa position est très proche de celle du Premier ministre britannique.



# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

Cette légitimité retrouvée lui permet de recouvrer ses pouvoirs usurpés par le Président de la République. Le contreseing n'est plus un dû, pas plus que la proposition préalable n'est obligatoire. Les pouvoirs partagés le deviennent effectivement. Le Gouvernement retrouve l'exercice de la fonction gouvernementale. Il récupère l'essentiel de la fonction gouvernementale qui jusque-là avait été absorbée par le Président de la République. C'est lui, à la tête de son Gouvernement qui désormais détermine et conduit la politique de la Nation.

Il sait aussi qu'il peut compter sur l'appui indéfectible de sa majorité pour mettre en œuvre cette même politique.

## 1.2.1.2. Mais un Président qui ne reste pas inerte

Pour autant, le rôle du Président n'est pas réduit à néant. Il conserve ses pouvoirs propres L'article 5 confère, on le sait au Président de la République une fonction d'arbitre dans le domaine du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. A ce titre il continue d'exercer ses pouvoirs propres parmi lesquels il faut rappeler la dissolution qui peut être un moyen de mettre fin à la cohabitation. Il continue à déterminer une partie de la politique Pour ce qui est de la politique étrangère et de la défense il va en accord avec le Premier ministre déterminer les grandes options puisque l'article 5 lui confère des responsabilités en tant que « *garant de l'indépendance de la Nation, de l'intégrité du territoire et du respect des traités* ».

De plus, il dispose de certaines prérogatives particulières. Il s'agit plus précisément de la faculté d'empêcher et de la capacité de nuire qui trouvent leur origine dans la légitimité populaire que le Président a acquise par son élection au suffrage universel direct.

## 1.2.2. En période de concordance des majorités

### 1.2.2.1. Lorsque le phénomène majoritaire s'atténue

Par deux fois, le phénomène majoritaire s'atténua. Une première fois en 1976 par fracture de la majorité parlementaire et une deuxième fois en 1988, par insuffisance de la majorité parlementaire.

La démission de Jacques Chirac de ses fonctions de Premier ministre, le 25 août 1976 allait entraîner une situation inédite : celle d'une majorité parlementaire fracturée. Le nouveau Gouvernement conduit par Raymond Barre devra en effet affronter une véritable guérilla parlementaire, le groupe RPR ne le soutenant plus sur un certain nombre de textes. « *Est-il normal que la majorité de la majorité parlementaire veuille imposer sa loi au Premier ministre qui a la confiance du chef de l'Etat ?* ». Cette question du Premier ministre montre à quel point la rupture de la majorité entraîne une remise en cause de la prééminence présidentielle.

Toutefois cette rupture n'était pas totale, le RPR n'était pas prêt à franchir le Rubicon politique que représente le vote d'une motion de censure, aussi le Premier ministre saura en tirer parti. Il aura recours aux armes du parlementarisme rationalisé, et notamment à l'article 49.3 qu'il utilisera « *en cascade* ». Le Premier ministre se retrouvera ainsi aux avant-postes et servira de bouclier au chef de l'Etat. Un rééquilibrage au sein de l'exécutif s'amorcera alors. Une situation assez proche se présentera quelques années plus tard.

Réélu en 1988, François Mitterrand ne disposait pas à l'Assemblée Nationale d'une majorité aussi utilisera-t-il de nouveau la dissolution, mais le Parti socialiste qui seul le soutenait vraiment n'obtiendra que la majorité relative au Palais Bourbon. Une figure nouvelle de la V<sup>e</sup> allait se mettre en place : celle d'une « *présidence relative* ».

Une fois de plus le Président de la République ne disposant pas pleinement du soutien parlementaire devra s'effacer quelque peu et mettre en première ligne le Premier ministre Michel Rocard. A lui reviendra la tâche de réunir une majorité pour faire passer ses projets de loi. Que ce

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

soit en douceur, en convaincant certains députés de voter pour le texte ou au moins de s'abstenir. Que ce soit de manière plus brutale en recourant à l'article 49.3.

Si selon le mot de Jean Gicquel la présidence fut en retrait, elle ne cessa pas d'être active. François Mitterrand su en effet tirer parti de toutes les situations. En particulier, il fut servi par la Guerre du Golfe qui lui permit de jouer un rôle de premier plan de même que par la question de la ratification du traité de Maastricht.

Une situation assez proche existe en ce moment. Le Gouvernement conduit par Manuel Valls ne dispose pas vraiment et automatiquement d'une majorité parlementaire en raison de l'existence au sein du groupe socialiste d'un certain nombre de « *frondeurs* ». C'est d'ailleurs ce qui a conduit le Premier ministre à recourir à l'article 49.3 pour faire adopter la « *loi Macron* » et la loi El Khomri. C'est ce qui explique aussi le remplacement de Jean-Marc Ayrault, premier ministre transparent, par Manuel Valls, un Premier ministre beaucoup plus fort et capable de convaincre sa majorité et de la conduire quitte à faire un peu d'ombre au Président de la République.

On vérifie ainsi ce qui est devenu une règle générale à savoir, lorsque la majorité parlementaire est menacée, la position du chef de l'Etat s'affaiblit. Il doit prendre un peu de recul et laisser le Premier ministre au premier plan sur le front parlementaire et même parfois au-delà.

De manière plus générale, c'est ce qui explique la position relativement équilibrée au sein de l'exécutif dans ce genre de situation. Si le Président de la République reste prééminent, le Premier ministre n'en est pas moins le véritable chef du Gouvernement.

### *1.2.2.2. Et même lorsque le phénomène majoritaire reste intacte*

Le phénomène majoritaire à la française (majorité parlementaire qui coïncide avec la majorité présidentielle) explique la prééminence présidentielle, mais certains Présidents de la République n'ont pas nécessairement et pour autant effacés leurs Premiers ministres.

Le Général De Gaulle lui-même a certes affirmé avec force qu'il « *ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet* », pour autant il a toujours bien distingué ce qui revenait à chacune des têtes de l'exécutif : « *Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche (celle du Président de la République) 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* ».

Michel Debré comme Georges Pompidou ont dans ces conditions été, certes, subordonnés au Président de la République, mais ils ont pu dans leur domaine être de véritables chefs de Gouvernement et pas seulement le premier des ministres.

François Mitterrand a calqué son attitude sur celle du Général De Gaulle en tous les cas dans ses relations avec Pierre Mauroy qui a eu toute latitude pour mettre en œuvre le programme du Président de la République. Ce fut le cas également et dans une plus large mesure de Laurent Fabius. Ce dernier ne soulignait-il pas, parlant du Président de la République : « *Lui c'est lui et moi c'est moi* ».

Il en est allé de même dans les relations entre Jacques Chirac et ses différents Premiers ministres. Il faut dire que lorsqu'il a lui-même été Premier ministre de Giscard d'Estaing il a souffert de la condition qui lui a été faite. En prenant l'initiative de sa démission, ce qui est toujours une première sous la Cinquième République, il l'a justifiée par ces mots : « *Je ne dispose pas des moyens que j'estime nécessaires pour assumer efficacement les fonctions de premier ministre* ».

Aussi quand il est devenu Président de la République, il a toujours accordé à ses Premiers ministres une relative autonomie. Alain Juppé considéré par Jacques Chirac comme « *le meilleur d'entre nous* » avait les coudées franches, c'est même pour renforcer sa position quelque peu ébranlée par les grèves de 1995 que le Président de la République a décidé la dissolution de 1997.

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

Quant à Jean-Pierre Raffarin, il aura lui aussi les coudées franches. Le Président de la République lui fait confiance, il sait que son Premier ministre n'a pas d'ambitions présidentielles et sur le plan humain les deux hommes s'apprécient. En quittant Matignon, il reconnaîtra que sa relation avec le Jacques Chirac « *est passée de la confiance à l'affection* ».

Pour Dominique de Villepin, sa longue proximité avec le Président en tant que Secrétaire général de l'Elysée ainsi que son dynamisme et son sens des initiatives devait le renforcer et le rendre relativement autonome dans l'exercice de ses fonctions de Premier ministre. On dit même qu'il est le premier hôte de Matignon à s'être nommé lui-même. Ses initiatives parfois malencontreuses ne seront pas écartées par le Président. Ainsi le CPE n'était pas du goût de Jacques Chirac qui avait mis en garde son Premier ministre, mais il ne s'y opposa pas. Mal lui en pris puisque devant la contestation de la réforme, il demanda que de l'exécution de la loi votée et promulguée soit suspendue donnant ainsi naissance à une nouvelle catégorie juridique : la «*susmulgation* », promulgation et suspension simultanée d'une loi.

## 2. UN RÔLE DE LEADER DANS LES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

Dans ses relations avec le Parlement, le Premier ministre est un leader. Cette position il la doit au parlementarisme majoritaire qui fait de lui un chef de la majorité acceptée par celle-ci qui voit en lui son chef naturel.

Mais en cas de difficultés, son autorité peut être contestée, dans ces conditions il pourra grâce au parlementarisme rationalisé imposer sa fonction de chef de la majorité.

### 2.1. Un chef de majorité acceptée : le parlementarisme majoritaire

Sous la Quatrième République, le Chef du Gouvernement ne pouvait s'appuyer longtemps sur la majorité qu'il avait constituée après de nombreuses discussions avec les partis représentés au Parlement. Très vite, la majorité éclatait et le Gouvernement était renversé. A l'inverse, au Royaume-Uni, le Premier ministre peut compter sur le soutien de sa majorité tout au long de la législature et même au-delà. Lorsqu'il existe une majorité parlementaire stable et disciplinée le Chef du Gouvernement est fort et cette force il l'a tient de la majorité dont il devient naturellement le chef.

La France sous la Cinquième République, va connaître le phénomène majoritaire à l'anglaise ce qui permettra au Premier ministre de devenir un chef de majorité acceptée. Mais, en France, l'exécutif c'est aussi le Président de la République élu au suffrage universel direct, cette élection permet de dégager une majorité présidentielle qui englobe la majorité parlementaire. Aussi, le phénomène majoritaire à l'anglaise est-il complété par ce qu'il faut bien appeler le phénomène majoritaire à la française qui d'une certaine manière renforce et relativise la position du Premier ministre face au Parlement.

#### 2.1.1. Le phénomène majoritaire à l'anglaise renforce la position de leader du Premier ministre

Une des grandes innovations de la Cinquième République est incontestablement l'existence d'une majorité parlementaire stable et disciplinée comme en Grande-Bretagne. Ainsi en 1962 après les élections législatives on se retrouve dans une situation de « *Chambre introuvable* ». Pour la première fois depuis bien longtemps, il existe à l'Assemblée nationale une majorité stable et solide. En 1968, l'UDR, nouvelle appellation du parti gaulliste dispose de la majorité absolue à elle toute seule, ce qui ne s'était jamais vu.

Qui plus est, ces députés gaullistes sont disciplinés et dévoués. Alexandre Sanguinetti, Secrétaire général de l'UNR ne déclare-t-il pas « *Nous, à l'UNR, nous sommes les godillots du*

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

*Général* ». Quant au Président de l'Assemblée, Jacques Chaban-Delmas il ne défendra pas systématiquement les droits de celle-ci, notamment quand il interprétera les prérogatives du Parlement en période d'application de l'article 16.

Par la suite les choses évolueront dans le même sens même si l'assujettissement du Parlement sera moins marqué. Mais, à quelques très rares exceptions, tous les Gouvernements pourront s'appuyer sur une majorité absolue de députés constituée parfois par un seul et même parti. Dans ces conditions, le Premier ministre et son Gouvernement savent qu'ils ne peuvent être renversés et que leurs projets de lois seront adoptés.

Les mêmes causes entraînant les mêmes conséquences, cette situation va engendrer une culture parlementaire de la soumission. Certes des progrès ont été accomplis dans le sens de l'émancipation, mais il n'en demeure pas moins que même lorsque de nouveaux moyens de contrôle sont donnés au Parlement comme en 2001 avec la LOLF ou en 2008 avec la révision constitutionnelle, celui-ci n'en use qu'avec une extrême modération.

Le Premier ministre peut dans ces conditions être leader dans sa relation avec les parlementaires, mais sur un plan plus concret et au jour le jour, il faut parfois aider le destin. Ainsi, pour conduire la majorité, le Premier ministre dispose de moyens politiques, les partis de la majorité qu'il doit absolument contrôler, ce qui n'est pas toujours évident.

Quand le Premier ministre est le chef d'un parti de la majorité la situation semble plus facile pour lui. Ainsi, Alain Juppé est resté Président du RPR pendant tout son mandat. Pour assumer dans de bonnes conditions ses responsabilités partisanes, il s'appuyait sur le secrétaire général du parti Jean-François Mancel. Et pour mieux encadrer celui-ci, le Premier ministre confia à son directeur de cabinet le soin de le seconder. Ainsi, les affaires du parti étaient souvent réglées à Matignon.

Lionel Jospin quitta certes son poste de premier secrétaire du Parti socialiste quand il fut nommé Premier ministre en 1997. Mais il confia les rênes du parti à l'un de ses fidèles, François Hollande sur lequel il pouvait compter. De plus, les petits déjeuners hebdomadaires du mardi qui réunissaient à Matignon autour du Premier ministre les « *éléphants du parti* » permettaient au Chef du Gouvernement de maîtriser sa majorité.

Sans être chef de parti, Jean-Marc Ayrault dirigea le groupe socialiste à l'Assemblée nationale pendant quinze ans avant d'accéder à Matignon. Cette position avantageuse était censée assoir son autorité sur la majorité. Mais dès le débat à l'Assemblée nationale, sur la ratification du Traité budgétaire, le 9 octobre 2012, 20 députés socialistes votent contre et 9 s'abstiennent. Les « *frondeurs* » apparaissent et vont voir leurs effectifs croître, sans toutefois, vraiment toujours empêcher le vote des textes.

D'autres Premiers ministres, n'auront pas de lien direct avec les partis de la majorité. Leur situation sera parfois plus délicate, mais tous s'appuieront sur des relais. Le premier sera sans doute le ministre chargé des relations avec le Parlement. Il en existe dans tous les Gouvernements depuis 1962 avec un statut parfois de simple secrétaire d'Etat.

Cette institution témoigne à la fois d'une certaine distance prise par le Premier ministre avec le Parlement et de sa volonté de maintenir un lien permanent ou presque et sûr. Ainsi dans le Gouvernement actuel, le poste revient à Jean-Marie Le Guen qui est très proche politiquement de Manuel Valls.

Les Premiers ministres s'appuient aussi sur leur cabinet qui comprend toujours au moins un conseiller parlementaire et parfois plus comme actuellement, puisque la conseillère parlementaire est secondée par un conseiller adjoint.

Mais les Premiers ministres comptent beaucoup sur des alliés au sein même du Parlement : les chefs de leurs groupes politiques à l'Assemblée nationale et au Sénat qui mieux que tout autres peuvent resserrer les rangs lorsque cela est nécessaire. De même, les Présidents de commissions

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

qui tous appartiennent à la majorité sont appelés à encadrer les députés ou les sénateurs de la majorité et à les orienter dans le « bon » sens.

Mais le moyen le plus efficace réside bien sûr dans la présence du Premier ministre à l'Assemblée nationale ou au Sénat. Que ce soit lors des réunions du groupe ou lors des réunions des commissions ou enfin en séance. Ainsi, le Premier ministre actuel fait preuve d'une présence importante et constante. C'est lui qui souvent répond aux questions des parlementaires beaucoup plus que bon nombre de ses prédécesseurs.

Enfin, les contacts se nouent et se renforcent à l'extérieur du Parlement. Les Premiers ministres ont tous pris l'habitude d'inviter à Matignon les députés ou les Sénateurs de la majorité par groupe plus ou moins importants.

Commentaire [RF1]:

## 2.1.2. Le phénomène majoritaire à la française renforce, mais relativise la position de leader du Premier ministre

Depuis que le Président de la République est élu au suffrage universel direct il existe une majorité présidentielle. Il se trouve que le plus souvent cette majorité a été politiquement du même bord que la majorité parlementaire à l'exception des trois cohabitations.

Cette majorité présidentielle est certes assez différente dans sa consistance de la majorité parlementaire. En effet, elle n'a pas de réalité physique : ce ne sont pas des députés que l'on peut regrouper pour les encadrer, pour les discipliner. La majorité présidentielle consiste dans la confiance que le peuple exprime au Président de la République. Cette confiance est pour lui un soutien qui peut s'exprimer directement mais aussi indirectement.

Lors de l'élection du Président de la République au suffrage universel la majorité apparaît dans sa forme la plus directe. Si les français élisent un Président, c'est évidemment pour qu'il applique le programme ou du moins les orientations politiques qu'il a défendu pendant la campagne électorale. Mais cette majorité peut s'exprimer également à l'occasion d'un référendum.

Dans les quatre référendums organisés, par le général De Gaulle, le chef de l'Etat a toujours menacé de démissionner en cas de rejet du texte proposé. On peut y voir une question de confiance semblable à celle que pose un chef de Gouvernement pour faire passer un texte considéré comme fondamental. Simplement, comme c'est le Président de la République qui intervient ce n'est pas devant le Parlement, mais devant le peuple directement que la responsabilité est engagée.

Le phénomène majoritaire à la française, c'est non seulement l'existence d'une majorité présidentielle, mais c'est aussi l'identité politique de cette majorité présidentielle et de la majorité parlementaire. C'est ce que l'on appelle aussi la « *coïncidence des majorités* » ou encore la « *concordance des majorités* ». Cette identité a d'abord été le fruit des circonstances. Les conditions dans lesquelles la Cinquième a été instaurée, ont évidemment favorisé cette conjonction. Passé les premiers temps, l'identité a été entretenue par la volonté des dirigeants, qui ont utilisé la dissolution pour renouer avec la concordance des majorités. Mais le couplage des majorités devenant de plus en plus incertain après les trois cohabitations, l'instauration du quinquennat complétée par l'inversion du calendrier électoral a permis en 2001 de rendre quasiment automatique la concordance des majorités.

Cette réforme a eu pour effet de resserrer le lien qui unit les députés au Président de la République. Leur élection se fait dans la foulée de l'élection présidentielle et en référence à son résultat. Les députés de la majorité doivent donc encore plus qu'avant, leur élection au Chef de l'Etat.

Ce dernier devient donc le véritable chef de la majorité. Le Premier ministre n'est que le chef d'Etat-major : il conduit la majorité par délégation et sur le « terrain ». Il est plus un relais qu'un véritable interlocuteur. C'est lui qui à l'Assemblée nationale défend les projets de loi qui souvent ont été inspirés, voire annoncés par le « *Président-législateur* » pour reprendre l'expression de Jean

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

Gicquel, c'est lui qui cherche à rassembler sa majorité, mais au nom du Président. Sa position est donc renforcée puisqu'il est du côté du Président, mais aussi relativisée puisqu'il doit allégeance au Président.

Si le parlementarisme majoritaire s'atténue, le Premier ministre peut alors utiliser les armes que lui offre le parlementarisme rationalisé pour s'imposer à la tête de la majorité.

## 2.2. Un chef de majorité imposé : le parlementarisme rationalisé

Selon la formule célèbre du Doyen Boris Mirkine-Guetzevitch la rationalisation du parlementarisme « *consiste à enfermer dans le réseau du droit écrit l'ensemble de la vie politique* ». De manière plus concrète on peut dire que rationaliser le régime parlementaire, c'est inscrire dans la Constitution des réglementations minutieuses, permettant d'encadrer l'exercice des fonctions principales du Parlement en vue de renforcer le Gouvernement.

Cette technique a été introduite avec succès dans la Constitution de 1958. Pour le Premier ministre, elle est une arme importante qui lui permet de s'imposer comme chef de la majorité si ce rôle lui était contesté par le Parlement. Grâce au parlementarisme rationalisé, le Premier ministre peut non seulement limiter le Parlement dans l'exercice de sa fonction législative, mais aussi dans une moindre mesure dans l'exercice de sa fonction de contrôle.

### 2.2.1. La limitation de la fonction législative du Parlement

#### 2.2.1.1. Le Premier ministre peut limiter l'initiative (art 41 ; art 44)

L'initiative des lois appartient aussi bien au Premier ministre qu'aux parlementaires en vertu de l'article 39. Dans les faits, l'initiative gouvernementale est prépondérante, mais l'initiative parlementaire s'est revivifiée ces dernières années.

Pendant de nombreuses années c'est le Gouvernement qui était à l'origine de la plupart des lois, 90 % d'entre-elles émanaient de lui. S'il en était ainsi, c'était en grande partie parce que le Gouvernement bénéficiait du privilège de l'ordre du jour prioritaire (art 48). Cela signifie que le Gouvernement choisissait d'abord les textes que le Parlement devait examiner.

Depuis quelques années, l'initiative parlementaire a pris une certaine importance. Elle est en effet passée de 10 % à 16 %, puis à 25 % ces derniers temps. L'origine de ce phénomène est à rechercher dans la révision constitutionnelle de 1995 et surtout celle de 2008.

Aujourd'hui, l'ordre du jour est partagé de manière égale entre le Gouvernement et les parlementaires. Le Gouvernement dispose de deux semaines et le Parlement des deux suivantes. Cependant, l'examen des projets de loi de finances, des projets de loi de financement de la sécurité sociale, des textes transmis par l'autre assemblée depuis six semaines au moins, des projets relatifs aux états de crise et des demandes d'autorisation d'intervention armée est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité. Ce qui peut amputer l'ordre du jour réservé au parlement. Il faut ajouter que la « *fenêtre parlementaire* » a été maintenue, mais attribuée aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires.

Toutefois, les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour peuvent être écartées par le Gouvernement qui peut opposer deux irrecevabilités. La première est celle prévue par l'article 41 éliminant les textes intervenant dans des matières non-législatives. La seconde est celle de l'article 40 qui a pour but d'écartier les textes « *qui aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique* ».

Ajoutons que ces irrecevabilités sont contrôlées, dans un premier temps par les autorités parlementaires et éventuellement dans un second temps par le Conseil Constitutionnel ce qui les rend efficaces

# LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

## 2.2.1.2. Le Premier ministre peut limiter l'adoption (art 44 : art 49.3)

Le Gouvernement et donc le Premier ministre peuvent limiter ce pouvoir d'adoption par le recours à trois procédures.

- La première a pour effet de limiter le pouvoir d'adoption de l'Assemblée nationale (art 49.3)
- La deuxième concerne le Sénat (art 45)
- La troisième peut s'appliquer à chacune des deux chambres du Parlement (44.3)

L'article 49.3 met en place une procédure «*d'engagement de responsabilité du Gouvernement sur un texte* ». Ce mécanisme permet de considérer comme adopté par l'Assemblée Nationale un texte de loi sans qu'il n'y ait vote sur le texte. Il suffit pour cela que le Premier ministre engage la responsabilité du Gouvernement sur ce texte.

Pour empêcher l'adoption automatique de ce texte, il faut qu'une motion de censure soit déposée à temps et qu'elle soit votée. Si les députés ne veulent pas du texte, il leur faut donc renverser le Gouvernement. Si les députés ne veulent pas du texte il leur faut renverser le Gouvernement.

Toutefois, depuis la révision de 2008, la procédure en question ne peut être utilisée en dehors des projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale que sur un autre projet ou une proposition de loi par session. Ce qui réduit d'autant l'efficacité de cette arme, c'est sans doute ce que Manuel Valls a dû méditer ces derniers temps.

Le texte adopté par l'Assemblée Nationale doit l'être également par le Sénat. En cas de désaccord, le Premier ministre peut convoquer la Commission mixte paritaire. Si celle-ci échoue, le Gouvernement peut donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale en vertu de l'article 45.4.

Une dernière procédure permet au Premier ministre de limiter le pouvoir d'adoption de chacune des deux assemblées, il s'agit du vote bloqué prévu par l'article 44.3 de la Constitution.

Si en principe l'adoption d'un texte se fait article par article (spécialité de l'adoption), le Gouvernement et donc le Premier ministre peut demander que « *l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement* ». C'est donc la stratégie du tout ou rien qui est mise en œuvre réalisant ainsi une pression considérable sur les parlementaires.

Ces trois procédures peuvent être utilisées en même temps sur un même texte. L'exemple de la loi El Khomri l'illustre à dessein.

## 2.2.2. La limitation de la fonction de contrôle

Le Premier ministre dispose en ce domaine également des armes du parlementarisme rationalisé pour imposer son leadership au Parlement.

Le contrôle opéré par les députés et les sénateurs sur la politique du Gouvernement passe par les questions et par les commissions d'enquêtes notamment. Au début de la Cinquième République ces deux moyens étaient relativement peu efficaces tant leur mise en œuvre était difficile. Avec le temps les choses ont changé et c'est ainsi que des questions au Gouvernement, différentes des questions orales et écrites, sont apparues et leur rythme s'est accentué à l'Assemblée nationale comme au Sénat. Quant aux commissions d'enquête elles ont pu être créées plus facilement et donc travailler dans de meilleures conditions.

Dans ce domaine des moyens de contrôle on ne peut pas dire que le Premier ministre ait disposé d'armes efficaces pour s'imposer aux parlementaires, mêmes si les progrès en faveur du

## LE PREMIER MINISTRE DANS LES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE

---

Parlement demeurent limités car ces moyens n'ont finalement que peu d'effets. Il n'en est pas allé de même en ce qui concerne la sanction du contrôle.

Les constituants de 1958 ont voulu rendre plus difficile le renversement du gouvernement. Aussi a-t-on renforcé les conditions du dépôt et du vote des motions de censure. Comme la motion est déposée par les parlementaires, l'article 49.2 encadre assez fortement cette procédure.

Ainsi, la motion de censure doit-elle être signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale, c'est à dire par 58 députés, pour être recevable. De plus, au cours d'une même session ordinaire un député ne peut signer plus de trois motions de censure et une seule pendant une session extraordinaire. Bien sûr ces dispositions ne valent qu'en cas de motions rejetées. Toutes ces dispositions ne sont pas particulièrement restrictives, même si elles empêchent des groupes vraiment minoritaires de déposer une motion. Les tentatives récentes des « *fondeurs* » pour déposer une motion de censure « *de gauche* » le montre suffisamment. .

Mais la décision est plus difficile à prendre. D'abord, le vote sur la motion ne peut se faire qu'à l'issue d'un délai de 48 heures. Ce qui doit permettre en principe aux députés de bien peser leur décision.

La motion de censure est adoptée à une majorité qualifiée, c'est à dire, la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, soit 289 voix. Si cette disposition existait déjà sous la IV<sup>e</sup> République, le décompte des voix a été modifié, puisque désormais, seules sont recensées les voix favorables à la motion de censure. Cette mesure qui paraît anodine a en réalité pour effet d'assimiler les abstentionnistes et les députés favorables au Gouvernement.

Par l'usage de toutes ces armes que lui procure le parlementarisme rationalisé, le Premier ministre peut véritablement faire face et s'imposer comme chef de la majorité.

\*

\* \*

Le rôle du Premier ministre sous la Cinquième République est relativement nouveau et ambigu par rapport à ce qu'il était précédemment.

Subordonné au sein de l'exécutif, et responsable en fait devant le Président de la République, il jouit néanmoins au Parlement d'un leadership reconnu ou imposé sans que sa responsabilité devant les députés bien que prévue par les textes ne puisse véritablement être mise en œuvre avec succès.