

*Fondée par
Georges Burdeau
Professeur honoraire
à l'Université de
droit, d'économie,
et de sciences sociales
de Paris*

BIBLIOTHÈQUE
CONSTITUTIONNELLE
ET DE
SCIENCE POLITIQUE
Tome 75

*Dirigée par
Jacques Robert
Professeur à
l'Université
de Paris II*

FONCTION PRÉSIDENTIELLE
ET PROBLÉMATIQUE
MAJORITÉ PRÉSIDENTIELLE /
MAJORITÉ PARLEMENTAIRE
SOUS LA
CINQUIÈME RÉPUBLIQUE
(1986-1992)

Jean-Claude Zarka

Docteur en Droit

Attaché d'Enseignement et de Recherche de Droit Public
à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse I

*Préface de
Henry Roussillon*

Professeur de Droit Public

Vice-président de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse I

PARIS
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
26, rue Vercingétorix, 75014

1992

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION GENERALE.....	13
PREMIERE PARTIE - LA FONCTION PRESIDENTIELLE A L'EPREUVE DU DIVORCE DES MAJORITES PRESIDENTIELLE ET PARLEMENTAIRE.....	21
<i>INTRODUCTION</i>	23
TITRE I - L'ALTERATION DE LA FONCTION PRESIDENTIELLE..	25
CHAPITRE 1 - LE LEADERSHIP GOUVERNEMENTAL	27
SECTION 1 - Le caractère relatif de la suprématie présidentielle	30
§ 1 - La prééminence présidentielle n'est pas prévue par la Constitution .	30
§ 2 - La prééminence présidentielle est la conséquence d'une situation conjoncturelle.....	32
A. La recherche d'une majorité parlementaire par les Présidents de la Ve République.....	32
B. La responsabilité politique du Gouvernement devant le Président de la République.....	33
SECTION 2 - La pratique constitutionnelle de la cohabitation.....	34
§ 1 - Le repli présidentiel	35
A. La nomination du Premier ministre.....	35
1. L'article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958	35
2. La doctrine constitutionnelle	36
3. La faible marge de manoeuvre du Président de la République dans le choix du Premier ministre.....	37

B. L'impossible « révocation » du Premier ministre.....	38
C. Le transfert du pouvoir de décision de la présidence de la République au Premier ministre.....	41
1. « Le Premier ministre le plus puissant de l'histoire de la République »	41
2. L'absence de l'Elysée dans la vie quotidienne de 1986 à 1988	45
3. L'initiative législative du Président de la République.....	48
§ 2 – Le soutien apporté par le Parlement au Gouvernement	49
A. Le parlementarisme rationalisé de la cohabitation	50
B. La légitimité parlementaire du Gouvernement de la cohabitation	52
C. La légitimité partisane du Gouvernement de la cohabitation.....	53
CHAPITRE 2 – LA RESTRICTION DE CERTAINS POUVOIRS PROPRES DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	57
SECTION 1 – Dissolution et cohabitation	58
§ 1 – Une solution juridiquement possible	59
§ 2 – Une solution politiquement aléatoire	59
A. La dissolution immédiate	60
B. La dissolution différée.....	60
SECTION 2 – Le référendum de l'article 11 de la Constitution et la Cohabitation	62
§ 1 – Une solution juridiquement très discutée.....	63
§ 2 – Une solution politiquement très risquée	63
SECTION 3 – L'article 16 de la Constitution et la Cohabitation	64
§ 1 – Cohabitation et « grève des ministres »	65
A. La position de Maurice Duverger.....	65
B. L'appréciation critique de la thèse de Maurice Duverger.....	65

X § 2 - La tentation permanente de recourir à l'article 16 en cas de cohabitation.....	67
SECTION 4 - « La démission-coup de force » du Chef de l'Etat et la Cohabitation	68
§ 1 - Une solution juridiquement controversée	69
A. La thèse hostile à la « démission-coup de force » du Président .	69
B. La thèse favorable à la « démission-coup de force » du Président.....	70
§ 2 - La décision du Conseil Constitutionnel du 7 novembre 1984 et la fin de la controverse juridique	70
§ 3 - Une solution politiquement aléatoire.....	71
CHAPITRE 3 - « DU DOMAINE RESERVE » AU « DOMAINE PARTAGE »	73
SECTION 1 - La théorie du « domaine réservé »	74
§ 1 - L'absence de consécration constitutionnelle du « domaine réservé »	75
A. La diplomatie	75
B. La Défense.....	76
§ 2 - Les constructions théoriques du « domaine réservé ».....	77
A. La distinction entre les trois types d'affaires de l'Etat proposée par le Professeur Vedel	78
B. La distinction entre les deux secteurs de Jacques Chaban- Delmas	78
C. Le « domaine réservé » et le discours présidentiel.....	79
SECTION 2 - « Domaine réservé » et Cohabitation.....	81
§ 1 - Politique étrangère et cohabitation.....	81
A. La fin de l'exercice solitaire du pouvoir diplomatique par le Président de la République.....	81
B. La cohabitation conflictuelle.....	83

1. Les rencontres internationales.....	83
2. Le risque de paralysie de l'action diplomatique.....	85
C. L'intervention du Premier ministre en matière diplomatique.....	86
§ 2 – Défense nationale et cohabitation	88
A. Le problème de l'IDS	88
B. La stratégie nucléaire	89
1. Le débat sur les composantes de la force nucléaire	89
2. La discordance concernant les missiles dits à « déploiement aléatoire ».....	90
CONCLUSION DU TITRE 1	93
TITRE 2 – LA FONCTION PRESIDENTIELLE EN TANT QUE « CONTRE-POUVOIR »	95
CHAPITRE 1 – LA FACULTE D'EMPECHER DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE	97
SECTION 1 – La mise en place préventive de moyens d'empêcher	99
§ 1 – La nomination du Président du Conseil Constitutionnel	100
A. Le statut du Président du Conseil Constitutionnel.....	100
B. La controverse juridique.....	101
1. Les faits.....	101
2. Les thèses en présence	101
a. <i>La position de Maurice Duverger</i>	101
b. <i>La position de François Luchaire</i>	102
C. Appréciation critique.....	102
D. Une réforme constitutionnelle possible : l'élection du Président du Conseil Constitutionnel par ses membres	104
§ 2 – La loi électorale au service de la stratégie présidentielle	105
A. La signification de la loi électorale du 10 juillet 1985.....	106
1. Une réforme de circonstance	106

2. La représentation proportionnelle permet la cohabitation	108
B. Appréciation critique.....	109
1. Le thème de la juste représentation n'a jamais été déterminant dans le choix du système électoral.....	110
2. Pour une constitutionalisation du système électoral.....	111
SECTION 2 – « Le droit de veto » du Président de la République.....	112
§ 1 – Le « veto » sur les ordonnances	113
A. Les deux thèses en présence quant au pouvoir du Président de signer les ordonnances	114
1. La thèse de la compétence liée du Président de la République	114
2. La thèse de la compétence discrétionnaire du Président de la République.....	117
B. Les conséquences de ce débat constitutionnel	119
1. Le renforcement de l'institution présidentielle.....	119
2. Le caractère contraignant de la procédure des ordonnances pour le Gouvernement	120
<i>a. Le contrôle des lois d'habilitation par le Conseil Constitutionnel</i>	<i>120</i>
<i>b. La compétence discrétionnaire du Président de la République</i>	<i>121</i>
§ 2 – La nomination des Ministres et des hauts fonctionnaires	121
A. La nomination des ministres en période de cohabitation	121
1. Le « veto » présidentiel.....	122
2. La réhabilitation de la « doctrine gaullienne du pouvoir d'Etat présidentiel ».....	122
B. Cohabitation et « spoil system » dans la fonction publique.....	123
1. Le pouvoir de nomination dans la Constitution.....	123
2. La faculté d'appréciation du chef de l'Etat	124
<i>a. L'hypothèse de l'entente préalable</i>	<i>124</i>
<i>b. Le pouvoir d'empêcher du Président de la République et le « domaine réservé »</i>	<i>124</i>
<i>c. Le pouvoir du Président de la République de retarder les nominations</i>	<i>124</i>
3. Les emplois à la discrétion du seul Gouvernement	125

§ 3 – La convocation des sessions extraordinaires du Parlement en période de cohabitation	126
A. Les faits	126
B. L'analyse des thèses en présence	127
1. La thèse de la compétence liée du Président de la République	127
2. La thèse de la compétence discrétionnaire du Président de la République	128
C. L'appréciation critique du refus du Président Mitterrand de convoquer une session extraordinaire du Parlement	129
§ 4 – La grâce présidentielle en période de cohabitation	131
SECTION 3 – Le contenu du discours présidentiel	132
§ 1 – L'interprétation extensive de l'article 5 par le Président de la République	132
A. Le Président, gardien de la Constitution	132
1. Le Président protecteur de l'Etat de Droit	133
a. <i>Le Président et le préambule de la Constitution</i>	133
b. <i>L'attachement du président à l'article 2 de la Constitution pendant la cohabitation</i>	134
2. Le Président et la tradition républicaine	136
B. Le Président garant de la « cohésion sociale »	136
§ 2 – La fonction tribunitienne du Président de la République	137
A. La signification de la fonction tribunitienne	138
B. Les manifestations de la fonction tribunitienne	139
SECTION 4 – Les moyens d'expression de l'institution présidentielle	140
§ 1 – Les réserves présidentielles en Conseil des ministres	140
§ 2 – Les déplacements présidentiels	143
A. L'interventionnisme actif du Chef de l'Etat	143
B. Les voyages présidentiels en province et la tradition républicaine	144

§ 3 – Appréciation critique	145
CHAPITRE 2 – DU « CONTRE-POUVOIR » AU « SUR-POUVOIR » ...	147
. SECTION 1 – Cohabitation et image présidentielle	148
§ 1 – L'impopularité du Chef de l'Etat d'avril 1983 à décembre 1985.....	149
§ 2 – La cohabitation, facteur essentiel du redressement dans l'opinion de l'image présidentielle.....	150
§ 3 – La cohabitation confère au Président sortant un positionnement politique très favorable	152
A. Un Président sans bilan grâce à la cohabitation	152
B. Un Président dont l'image partisane a été atténuée par la cohabitation	154
C. Un Président bénéficiaire du soutien sans faille de son propre électorat pendant la cohabitation.....	156
D. Un Président dont le prestige de la fonction aura été accentué par la cohabitation	158
. SECTION 2 – L'accentuation de l'irresponsabilité du Chef de l'Etat en période de cohabitation	160
§ 1 – Un Président politiquement irresponsable.....	161
A. La fonction présidentielle selon les thèses des constitutionnalistes gaullistes	162
B. La réfutation de cette conception de la fonction présidentielle avec le précédent de la cohabitation.....	165
C. Les conséquences de la cohabitation sur la conception de la fonction présidentielle	168
§ 2 – Un président juridiquement irresponsable	170
A. Le pouvoir d'interprétation du Président de la République	170
B. Le contrôle de constitutionnalité des actes du Chef de l'Etat.....	172
1.L'absence de recours contre les actes du Président de la République.....	172

2. Les propositions de contrôle des actes du Président de la République.....	173
<i>CONCLUSION DU TITRE 2</i>	177
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	179
*	
DEUXIEME PARTIE - LA FONCTION PRESIDENTIELLE A L'EPREUVE DE LA MAJORITE PARLEMENTAIRE RELATIVE	181
<i>INTRODUCTION</i>	183
<i>TITRE 1 - LE RETOUR AU LEADERSHIP PRESIDENTIEL</i>	185
CHAPITRE 1 - LE GOUVERNEMENT PRESIDENTIEL	187
SECTION 1 - La fonction d'impulsion du Président	189
§ 1 - L'étendue de la fonction d'impulsion	190
A. La théorie de « l'aiguillon présidentiel »	190
B. Un Premier ministre subordonné au Président de la République	191
1. Les manifestations de la subordination du Premier ministre...	191
2. La « révocation » du Premier ministre.....	195
C. Le retour du Président législateur.....	199
D. La présidence du Conseil des ministres	202
1. Une présidence active	203
2. Les admonestations présidentielles.....	204
§ 2 - L'emprise présidentielle sur les Gouvernements Rocard	204
A. L'équipe gouvernementale la plus importante de la Ve République	205
1. Les chiffres	205
2. Les causes de l'inflation gouvernementale.....	206
B. Le dosage politique	207
C. Le choix présidentiel de l'ouverture	209

1. L'ouverture politique au Centre	209
2. L'ouverture vers la « société civile »	212
3. Les limites de la politique d'ouverture	214
D. La domination des « ministres du Président »	218
SECTION 2 – La fonction tribunitienne du Président	220
§ 1 – Les manifestations de la fonction tribunitienne du Chef de l'Etat	220
§ 2 – Appréciation critique de cette pratique de la fonction présidentielle	221
§ 3 – La fonction tribunitienne du Président ou la critique du Premier ministre	222
CHAPITRE 2 – LA RESTAURATION DU « DOMAINE RESERVE »	225
SECTION 1 – La suprématie présidentielle retrouvée dans le domaine diplomatique	226
§ 1 – La revanche de l'Elysée	227
§ 2 – « Le syndrome de la présidence omnisciente »	230
SECTION 2 – La confirmation de la prééminence présidentielle dans le domaine militaire avec la guerre du Golfe	232
§ 1 – Le chef des armées	232
A. L'exercice solitaire de la décision	232
1. Les manifestations de l'exercice solitaire de la décision	232
2. Les limites de « l'exercice solitaire du pouvoir »	234
B. La personnification du pouvoir	235
1. La présidence des cellules de crise	236
– <i>les conseils restreints</i>	236
– <i>les réunions d'état major</i>	236
2. Les conférences de presse	237
3. L'utilisation du droit de message	238
C. La communauté de vue entre le Président et le ministre des Affaires étrangères	239
D. Les incidences de la crise du Golfe sur la popularité présidentielle	240

1. « Le ralliement autour du drapeau »	240
2. Les limites du « réflexe du drapeau »	242
§ 2 – L'effacement des autres institutions	245
A. L'attitude en retrait du Premier ministre.....	245
B. Le Parlement à l'épreuve de la crise du Golfe	248
1. La convocation des sessions extraordinaires	249
2. Le recours à la procédure constitutionnelle classique de consultation de la représentation nationale	250
– l'absence de déclaration de guerre	250
– la déclaration de politique générale	251
3. « L'Assemblée nationale en comité secret »	253
4. Le contrôle parlementaire et la guerre du Golfe	254
CONCLUSION DU TITRE 1	259
TITRE 2 – LES LIMITES DU LEADERSHIP PRESIDENTIEL	261
CHAPITRE 1 – « LA PRESIDENCE RELATIVE »	265
SECTION 1 – Les manifestations de la « présidence relative »	266
§ 1 – L'attitude en retrait du Président lors du référendum sur la Nouvelle-Calédonie	270
A. Un référendum d'initiative gouvernementale	270
B. Le chef du Gouvernement en première ligne	271
§ 2 – L'autonomie du chef du Gouvernement	272
A. L'autonomie à l'égard du Président de la République : la circulaire Rocard	273
B. L'autonomie à l'égard du Parlement	274
1. La notion de majorité relative	274
a. La majorité relative ou la « dissociation des majorités » (électorale, gouvernementale et parlementaire)	274
b. Le précédent	275
2. La pratique de la majorité relative	276
a. Les majorités alternatives	276
. La nature de ces majorités alternatives	276
. Les succès parlementaires du Premier ministre	279

<i>b. Les limites de cette pratique parlementaire</i>	283
. Echec à la majorité relative	283
. Le report de la discussion de certains textes de loi.....	284
. Le recours à la procédure de réserve	284
. La banalisation de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.....	286
<i>c. Le recours aux mécanismes du parlementarisme rationalisé</i>	286
. Le concept du parlementarisme rationalisé	286
. Le caractère facultatif du vote de confiance	289
. L'article 49 alinéa 3 de la Constitution	292
. La procédure du décret d'avance	294
<i>d. Appréciation critique de cette pratique de la majorité relative</i>	294
<i>e. La poursuite de cette pratique de la majorité relative avec le Gouvernement Cresson</i>	297
<i>f. Les conséquences de la majorité relative en Droit comparé</i>	300
- Le Gouvernement minoritaire	300
. Le Gouvernement minoritaire, formule d'attente.....	300
. Le Gouvernement minoritaire, formule relativement courante	302
- Le Gouvernement de coalition	303
. Le Gouvernement de coalition en Allemagne fédérale .	303
. L'exemple des Pays-Bas	305
§ 3 – La revitalisation du Parlement	306
A. La multiplication des amendements d'origine parlementaire	306
B. Des procédures parlementaires novatrices	307
1. L'amélioration du suivi de l'application des lois.....	308
2. Les questions cribles	308
3. La publicité des auditions des commissions du Parlement.....	309
<i>a. La publicité des auditions des commissions permanentes du Parlement</i>	309
- L'Assemblée nationale	309
- Le Sénat.....	310
<i>b. La publicité des auditions des commissions d'enquêtes</i>	310
4. La procédure du vote personnel	311
5. L'utilisation importante du « droit de tirage »	313
C. Les limites de la revitalisation du Parlement	314
1. La concurrence de la décentralisation.....	314
2. La concurrence des décisions européennes.....	314
3. La concurrence des médias	317
D. La réforme du travail parlementaire	318

1. La réduction du nombre de députés	318
2. La limitation du recours à l'article 49 alinéa 3	319
3. Les limites de la réforme du travail parlementaire	320
SECTION 2 – Les limites de la « présidence relative »	322
§ 1 – L'Assemblée nationale « révoquée »	323
§ 2 – L'exercice du pouvoir personnel	324
A. Les manifestations de la dérive présidentialiste	324
B. La condamnation de la dérive présidentialiste	325
C. La négation de la dérive présidentialiste	326
D. « Le régime présidentiel, remède au présidentialisme »	327
§ 3 – Une pratique de la fonction présidentielle qui n'a pas survécu au changement gouvernemental de mai 1991	333
A. Le caractère fragile de cette pratique présidentielle	333
B. Les réticences de l'opinion publique	334
C. La fin de la « présidence relative » avec le Gouvernement Cresson	335
CHAPITRE 2 – LA FAIBLESSE DE L'INSTITUTION PRESIDEN- TIELLE	347
SECTION 1 – Le Chef de l'Etat privé du droit de dissolution	347
§ 1 – L'échec relatif de la dissolution en 1988	349
§ 2 – Une solution politiquement très risquée depuis 1988	350
SECTION 2 – La limitation du pouvoir présidentiel par les institutions ...	354
§ 1 – Le veto du Sénat au projet de révision constitutionnelle	355
§ 2 – Le maintien du rôle du Conseil Constitutionnel : « la décision d'indépendance » du 9 mai 1991	357
SECTION 3 – L'affaiblissement du pouvoir présidentiel par la durée	361
§ 1 – Les manifestations de l'affaiblissement du pouvoir présidentiel par la durée	361

§ 2 – La réduction du mandat présidentiel à cinq ans.....	364
A. Pourquoi le quinquennat ?.....	364
B. Les procédures de révision possibles	369
1. La poursuite de la procédure engagée en 1973	369
a. Une solution politiquement possible	369
b. Une solution juridiquement controversée.....	370
– L'interprétation extensive de l'article 89 de la Constitu- tion	370
– Appréciation critique	371
2. La procédure référendaire de l'article 11.....	372
3. La procédure de l'article 89.....	374
SECTION 4 – Le risque d'une deuxième cohabitation.....	376
§ 1 – La réglementation de la seconde cohabitation	376
A. La clarification des rôles respectifs du Premier ministre et du Chef de l'Etat	377
B. Un Premier ministre non présidentiable.....	377
1. Les atouts d'un Premier ministre non présidentiable	377
2. Appréciation critique	378
§ 2 – Le handicap de la probable absence de nouvelle candidature du Président à un troisième septennat.....	379
§ 3 – Les armes du Chef de l'Etat	380
CHAPITRE 3 – LA CRISE DANS LES RAPPORTS ENTRE LE PRESI- DENT ET LE « PARTI PRESIDENTIEL »	383
SECTION 1 – Manifestations de la crise.....	385
§ 1 – La désignation du premier secrétaire du parti majoritaire	385
§ 2 – La contestation de la politique étrangère du Président	388
A. La guerre du Golfe	388
B. Le coup d'Etat en URSS du 19 août 1991	390
SECTION 2 – Les raisons de la crise entre le Président et le « parti présidentiel »	392

§ 1 – La différence d'objectifs entre le Président et le parti majoritaire	392
§ 2 – L'effet du second mandat	394
§ 3 – Le précédent	396
SECTION 3 – Les incidences du changement gouvernemental de mai 1991 sur les relations entre le Président et le « parti présidentiel »	397
§ 1 – Les objectifs poursuivis par le Président en nommant le Gouvernement Cresson	397
§ 2 – La crise persistante de l'autorité présidentielle	399
A. La nomination du Gouvernement Cresson	399
B. La politique étrangère	401
C. La crise d'autorité du Premier ministre	401
D. Les divergences entre le Président et le « parti présidentiel » au niveau de la stratégie électorale	403
CONCLUSION DU TITRE 2	409
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	411
CONCLUSION GENERALE	413
BIBLIOGRAPHIE	423