



# DROIT CONSTITUTIONNEL

**UNIVERSITE PARIS 8**  
**2023-2024**

## ***Fiche n°12 : Le Premier Ministre et le Gouvernement***



PREPARATION AUX TD EN DISTANCIEL

# Travail préparatoire

## 1. Connaître le vocabulaire

### **Cohabitation**

La cohabitation désigne une situation dans laquelle le Président de la République ne dispose pas ou ne dispose plus d'une majorité parlementaire lui permettant de mettre en œuvre son programme. Le chef de l'État est alors contraint de nommer un Premier ministre dans la nouvelle majorité et de laisser ce dernier gouverner. Il continue, en revanche, de présider le Conseil des ministres et d'exercer les prérogatives que la Constitution lui confère. La France a connu trois cohabitations (Mitterrand-Chirac 1986-1988 ; Mitterrand-Balladur 1993-1995 ; Chirac-Jospin 1997-2002).

### **Cour de justice de la République**

La Cour de Justice de la République est une juridiction spéciale instituée par la Constitution de 1958, chargée de statuer sur la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et susceptibles de relever de la qualification de crime ou de délit, au moment où ils ont été commis. Elle est composée pour partie de parlementaires et pour partie de magistrats professionnels. Son existence est régulièrement remise en cause, mais aucune révision constitutionnelle allant dans le sens d'une suppression n'a pu aboutir.

### **Fait majoritaire**

Il s'agit d'un fait politique consistant en l'existence pérenne d'une majorité parlementaire stable, cohérente et disciplinée qui soutient durablement l'action du gouvernement. Le fait majoritaire permet donc la stabilité gouvernementale. On s'accorde à dire qu'en France, le fait majoritaire est apparu en 1962 avec les élections législatives provoquées par le Général de Gaulle.

## **Responsabilité politique**

La responsabilité politique désigne l'obligation juridique pour un organe de quitter ses fonctions lorsqu'il est désapprouvé par l'organe devant lequel il est responsable. La sanction est donc exclusivement politique. Par exemple, aux termes de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement est responsable devant le Parlement. Si ce dernier refuse de lui accorder sa confiance ou adopte une motion de censure à son encontre, le Premier ministre et les membres du Gouvernement sont tenus de démissionner collégalement. La procédure de destitution du Président de la République est également une expression de la responsabilité politique de ce dernier.

## **Gouvernement**

Dans un régime parlementaire, le Gouvernement est un organe collégial et solidaire composé de ministres placés sous l'autorité d'un « chef » (« Premier ministre », « Président du Conseil » ou « Chancelier » selon les régimes) et qui a en charge le pouvoir exécutif. Il est politiquement responsable devant le Parlement.

## **Conseil des ministres**

Le Conseil des ministres est un organe collectif composé de l'ensemble des ministres (y compris le Premier Ministre). Il est présidé par le Président de la République – ce qui ne manque pas de donner lieu à d'importantes négociations en période de cohabitation, puisque deux camps politiques s'opposent alors en son sein. Il se réunit traditionnellement le mercredi matin à l'Élysée. Son rôle est très important : en particulier, il arrête les projets de lois, d'ordonnances et de certains décrets, et doit approuver la décision du Premier Ministre d'engager la responsabilité politique du Gouvernement.

## **Premier Ministre**

Le Premier Ministre est le chef du Gouvernement. Institution centrale du régime parlementaire, il prend parfois d'autres noms (Chancelier, Président du Conseil...). L'étendue de ses pouvoirs – et de sa responsabilité politique – dépend de la configuration du régime (en

particulier du fait de savoir s'il s'agit d'un régime parlementaire dualiste ou moniste). Sous la 5<sup>ème</sup> République, du fait de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, le Premier Ministre joue un rôle secondaire, sauf en période de cohabitation.

### Contreseing

Le contreseing désigne l'apposition par un membre du Gouvernement d'une signature sur un acte dont il n'est pas l'auteur. Historiquement, le contreseing était une manière d'authentifier l'acte. Il est devenu une technique par lequel le chef du Gouvernement endosse la responsabilité des actes du chef de l'État devant le Parlement. Le contreseing peut également être un outil de coordination technique entre les membres du Gouvernement. Par exemple, sous la Cinquième République, les ministres contresignent les actes du Premier ministre dont ils sont chargés de l'exécution.

### Décret

Dans son acception contemporaine, le décret est un acte administratif, réglementaire ou individuel, adopté soit par le Président de la République, soit par le Premier ministre. Le décret est donc l'acte le plus élevé dans la hiérarchie des normes que l'administration peut adopter. Les décrets les plus importants sont adoptés en Conseil des ministres. Ils doivent alors être signés par le Président de la République et contresignés par le Premier ministre. A noter : - un décret en Conseil d'État est un décret qui, lors de son élaboration, a été soumis pour avis au Conseil d'État. Lorsqu'il sera publié, il portera la mention en visa « le Conseil d'État entendu » - plus de 9 décrets sur 10 sont aujourd'hui des décrets « simples » du Premier ministre.

## 2. Apprendre le cours

Commencez par travailler sur le **cours de votre professeur d'amphi**. Cela vous permettra de comprendre quelle est son approche de la matière et quelles sont ses attentes. Approfondissez ensuite vos connaissances grâce aux **fiches de cours de Mission Droit**. Je vous conseille de consulter en particulier les vidéos d'approfondissement suivantes :

- *Le Gouvernement au centre des institutions [vidéo]*
- *La responsabilité gouvernementale [vidéo]*
- *L'importance du Premier ministre [vidéo]*

**À titre exceptionnel, je vous conseille également les deux vidéos suivantes, en libre accès sur internet :**

- *Documentaire : "Faux semblants ou trop semblables" [vidéo]*
- *Débat : "Faut-il supprimer le Premier Ministre ?" [vidéo]*

Si vous avez besoin d'aide pour travailler efficacement sur les fiches de cours ou si vous avez besoin d'explications pour comprendre le cours, n'hésitez pas à me solliciter !

# Analyse de la fiche

## 1. Comprendre les enjeux de la séance

Cette séance a pour objet de comprendre le rôle et la fonction du Gouvernement sous la Vème République. Le Président de la République étant désormais élu au suffrage universel direct, il est lui-même un représentant du peuple. Par conséquent, l'utilité du Gouvernement – en tant qu'émanation de la représentation nationale – est désormais remise en cause. C'est d'autant plus vrai qu'à l'époque actuelle, le Chef de l'État s'implique très directement dans la vie politique nationale (au point d'être parfois qualifié de « Premier Ministre bis »). Or, en principe, en application de l'article 20 de la Constitution, « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ». Il y a donc un écart entre le texte constitutionnel et la pratique.

## 2. Exploiter les documents de la fiche

En application de l'article 8 de la Constitution, c'est le Président de la République qui procède à la nomination du Premier Ministre. Il le fait de manière totalement libre, et peut ensuite mettre fin à ses fonctions, mais uniquement lorsque ce dernier lui présente la démission du Gouvernement. Quant aux autres ministres, ils sont nommés et révoqués par le Président, mais sur proposition du Premier Ministre (doc. 1). En pratique cependant, le Premier Ministre a très peu d'influence : il se contente d'accepter les décisions prises de manière unilatérale par le Président de la République (doc. 2). Il en résulte que la « solidarité » gouvernementale est parfois un mythe : il est fréquent que des désaccords politiques surgissent entre les membres du Gouvernement, qui sont parfois arbitrés par le Chef de l'État lui-même (doc. 8). Cette distorsion entre texte et pratique existe aussi à propos des fonctions exercées par les membres de l'exécutif. Ainsi, en théorie, c'est le Gouvernement qui « détermine et conduit la

politique de la Nation », en disposant, pour ce faire, de l'administration et de la force armée (doc. 3). Chaque ministre dispose ainsi d'un pouvoir réglementaire, ne serait-ce que pour « prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité » (doc. 5). Quant au Premier Ministre, puisqu'il « dirige l'action du Gouvernement », il est censé être le véritable chef politique au niveau national – ses actes étant contresignés par les autres ministres (doc. 3). Le Président de la République, quant à lui, est décrit comme un simple « arbitre », au-dessus des contingences politiques (doc. 4).

Évidemment, dans la pratique, la forte légitimité du chef de l'État – puis son élection au suffrage universel direct, à partir de 1962 – ont totalement bouleversé l'ordre des choses. C'est désormais lui qui impulse la vie politique nationale. C'est d'ailleurs logique, puisqu'il dispose d'une légitimité démocratique, contrairement au Gouvernement qui n'est pas élu. Plus encore, le « fait majoritaire » conduit au rassemblement d'une majorité politique au moment de l'élection présidentielle : c'est donc le chef de l'État qui propose le programme politique des années à venir. Il est donc naturel qu'il s'impose ensuite comme étant le véritable chef de l'exécutif (doc. 6).

En définitive, il faut décomposer l'exercice du pouvoir exécutif en deux. D'une part, la détermination de la politique de la Nation fait l'objet d'un partage des responsabilités entre Premier Ministre et Président de la République. Cette répartition du pouvoir varie selon les circonstances (fait majoritaire / cohabitation) et les personnalités respectives des hommes politiques concernés. D'autre part, la conduite de la politique de la Nation appartient essentiellement au Premier Ministre et au Gouvernement. En effet, seuls ceux-ci disposent des outils nécessaires – en particulier l'administration, la gestion des services publics, ainsi que le pouvoir réglementaire (doc. 7).

De manière générale, le Premier Ministre est un rouage essentiel dans le fonctionnement général des pouvoirs publics. Il doit donner son avis pour la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels que le Président de la République tire de l'article 16 de la Constitution et contresigne d'ailleurs la plupart de ses actes : il peut donc éviter les abus de pouvoir de ce dernier. C'est également lui qui convoque le Parlement en session extraordinaire. Il peut aussi saisir le Conseil constitutionnel pour lui demander de vérifier la conformité d'une loi à la

Constitution, et procède à la nomination de certains de ses membres (doc. 9). Pour mener à bien ses missions, il dispose d'outils extrêmement importants, et notamment d'un cabinet et d'une administration permanente constituée par le secrétariat général du Gouvernement (SGG), le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne et le secrétariat général de la défense nationale, qui touchent au domaine « réservé » ou « partagé » avec l'Élysée (doc. 10).



# Pour aller plus loin...

Il est vivement conseillé d'étudier certains documents pour préparer correctement cette séance de TD, notamment :

- Démission de M. Michel Rocard de ses fonctions de Premier ministre le 15 mai 1991
- Turpin (Dominique), « La présidence du Conseil des ministres », RDP, 1987, p. 874- 880 (extraits)

Je vous en propose une rapide analyse.

## Démission de M. Michel Rocard de ses fonctions de Premier ministre le 15 mai 1991

Lettre de M. ROCARD :

Monsieur le Président de la République,  
Vous avez bien voulu me faire part de votre intention de former un nouveau gouvernement. Celui que j'ai eu l'honneur de diriger depuis trois ans s'est attaché à réformer la France en profondeur. Pour inachevée qu'elle soit, cette tâche est largement avancée dans de nombreux domaines, grâce notamment à l'action de chacun des membres du gouvernement, auxquels je veux ici rendre hommage.

A l'heure où il me faut vous présenter la démission de ce gouvernement, je tiens à vous dire combien j'ai été sensible à l'honneur de le conduire, combien m'a passionné l'œuvre accomplie et combien cette dernière me rend plein d'espoir pour la France et pour les Français face à un avenir qu'ils ont su préparer. - Permettez-moi enfin d'exprimer, à vous personnellement, la chaleur de mes sentiments, que trois années de travail en commun au service de notre pays ont considérablement nourris et renforcés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président de la République, l'expression de mon fidèle respect et de ma haute considération.

Lettre du PRESIDENT :

Monsieur le Premier ministre,  
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.  
L'Histoire de notre pays retiendra, soyez-en sûr, l'intense activité qui fut celle de vos gouvernements, les réformes que vous avez réalisées et les actions que vous avez engagées

qui contribueront à assurer l'avenir de la France et à améliorer la situation de nos compatriotes.

Je sais la part qui a été prise par chaque ministre et secrétaire d'Etat : je vous demande d'être mon interprète auprès d'eux.

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

Veuillez agréer, monsieur le Premier ministre, l'expression de mes sentiments les plus cordiaux.

### Commentaire du document

L'échange entre F. Mitterrand et M. Rocard illustre la pratique dualiste du régime parlementaire de la Vème République. Cette pratique, en marge du texte, est la conséquence directe de la pratique présidentieliste. On notera que si le document intéresse les rapports en les deux têtes de l'exécutif, il n'est pas sans influence sur le gouvernement. En effet, la solidarité gouvernementale conduit à ce que le Premier ministre remette non pas sa démission mais celle du gouvernement dans son ensemble. La révocation du Premier ministre (résultant d'une interprétation de l'article 8 de la Constitution) est élément décisif du présidentielisme. D'une part, le président choisit librement son premier ministre ce qui autorise la nomination de personnalités politiques très différentes, cette situation étant originale par rapport aux autres régimes parlementaires européens où le Premier ministre est le chef du parti vainqueur aux législatives. D'autre part, la révocation du Premier ministre résulte d'une pratique gaullienne entérinée par ses successeurs. Pourtant, la formulation de l'article 8 n'y invite pas et surtout Debré lors du discours de 1958 devant le Conseil d'Etat avait avancé un Premier ministre choisit par le Président et responsable devant l'Assemblée. La conséquence de cette pratique est directement liée à son nouveau statut et à la restauration de sa légitimité découlant du texte de 1958 mais surtout de la réforme de son élection au SUD en 1962. Elle est néanmoins contrariée par la cohabitation, puisque dans ce cas il convient d'appliquer « toute la Constitution, mais rien que la Constitution » (Mitterrand). Il existe plusieurs cas de démission du Premier ministre : - La démission spontanée de Chirac en 1976 - La démission provoquée par une motion de censure conformément à l'article 50 de la constitution (Pompidou en 1962) - Le refus d'approbation d'une déclaration de politique générale devant l'Assemblée nationale (cela ne s'est jamais produit). Reste la démission révocation. La question relève plus de la politique que du droit. Quoiqu'il en soit l'hypothèse

ne peut se réaliser en période de cohabitation. Contrairement à une idée courante, cette pratique n'est guère répandue. Il est néanmoins possible de citer quelques exemples : Chaban-Delmas en 1972, Rocard en 1991, Cresson en 1992.

\*\*\*

## **Turpin (Dominique), « La présidence du Conseil des ministres »,**

### **RDP, 1987, p. 874- 880 (extraits)**

La présidence du Conseil des ministres par le Président de la République inscrite à l'article 9 de la Constitution de 1958 correspond donc tout à la fois à une tradition française, à une curiosité en régime parlementaire (par rapport à l'étranger), mais aussi à une nouveauté dans la mesure où elle s'est accompagnée de pouvoirs de décision effectifs. Sous la Ve République, en effet, la personnalité du général de Gaulle puis de ses successeurs, leur élection au suffrage universel direct et l'existence de compétences exercées sans contreseing ont entraîné une dérive présidentieliste des institutions, renforcée par le fait que, jusqu'au 16 mars 1986, le Président de la République a toujours pu compter sur une majorité parlementaire docile, acceptant de renoncer à nombre de ses prérogatives constitutionnelles au profit du gouvernement et de son chef, lesquels ont dû à leur tour abandonner le plupart des leurs au Président concentrant ainsi sur sa personne la réalité du pouvoir. Dans ce contexte, la présidence du Conseil des ministres n'aura été qu'un élément supplémentaire sorte de cheval de Troie du présidentielisme dans une instance relevant par nature du parlementarisme permettant au chef de l'État arbitre et garant de l'essentiel de diriger effectivement l'action du gouvernement et de surmonter de la sorte toute éventuelle contradiction entre les articles 5 et 20 de la Constitution. [...]

Selon l'article 21 de la Constitution c'est normalement le Premier ministre qui exerce le pouvoir réglementaire qu'il s'agisse d'exécuter les lois ou de mettre en œuvre le pouvoir "autonome" de l'article 37 mais "sous réserve des dispositions de l'article 13", spécifiant que "le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres". Après que ce pouvoir eut été confié au chef de l'État seul sous la IIIe, puis au chef du gouvernement sous la IVe, la Ve République réalise donc un partage constitutionnel entre ces deux autorités, précisément justifié par le fait que le chef de l'État préside le Conseil des ministres et signe ceux des décrets qui y sont délibérés. Mais, très vite, ce partage aux limites imprécises évolua au bénéfice du Président de la République, pour deux séries de raisons au moins.

a) L'extension de la catégorie des "décrets délibérés en Conseil des ministres" : Il s'agit là en effet d'une notion relativement floue. On peut distinguer, d'un côté, les décrets délibérés en Conseil des ministres en vertu d'une prescription de la Constitution ou de la loi faute de texte général en donnant une définition ou une énumération" et, par ailleurs, ceux qui le sont par la grâce du "pouvoir d'évocation" du chef de l'État, lequel, maître de l'ordre du jour, a pu faire délibérer en Conseil des ministres, et donc soumettre à sa signature, certains décrets portant sur des matières relevant de la compétence du Premier ministre. [...]

b) Les décrets présidentiels non délibérés en Conseil des ministres : Dans un certain nombre de domaines relevant de la responsabilité particulière du chef de l'État il y a en quelque sorte contradiction entre la lettre, restrictive, de l'article 13 et l'esprit général de la Constitution de 1958. Aussi, dès le 30 janvier 1959, le général de Gaulle fixa-t-il par décret non délibéré en Conseil des ministres les attributions du secrétaire d'État à l'information, alors que le décret pris par M. Debré le 22 janvier de la même année disposait seulement que "les attributions des ministres sont fixées par décrets délibérés en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État".

La pratique des "décrets présidentiels simples", traduisant l'autonomie du chef de l'État vis-à-vis du Conseil des ministres et sa prééminence dans nos institutions était ainsi inaugurée. Elle devait essentiellement concerner les secteurs les plus liés aux attributions constitutionnelles du Président : organisation gouvernementale (décrets fixant les attributions des secrétaires d'État, organisation interne des ministères jusqu'en novembre 1981, création de délégations ministérielles ou de hautes instances diverses), relations entre les pouvoirs publics, diplomatie (décrets de publication des conventions internationales), défense (statut des militaires, organisation de la défense nationale, effectifs budgétaires), justice (statut des magistrats), haute administration (textes relatifs au Conseil d'État), mais aussi d'autres sans grand rapport avec ces attributions, pour des raisons essentiellement honorifiques (nominations et promotions dans l'Ordre de la Légion d'Honneur ou de l'Ordre du Mérite ; décret du 27 février 1982 réorganisant le statut des sous-préfets, etc.). [...]

Saisi de recours en excès de pouvoir invoquant l'incompétence de l'auteur de ces actes, le Conseil d'État, dans sa jurisprudence Sicard du 27 avril 1962, toujours en vigueur, jugea que le fait que le Président de la République ait signé de tels décrets "n'est pas de nature à (les) entacher d'illégalité, dès lors que le Premier ministre, investi du pouvoir réglementaire par l'article 21 de la Constitution, y a lui-même apposé sa signature", ce qui suppose un accord politique, une complicité avec le chef de l'État, dont le Conseil d'État feint de croire que la signature est surabondante et superfétatoire. Appliquée à la nomination de hauts fonctionnaires, ainsi qu'aux décrets par lesquels le Premier ministre empêché délègue à titre permanent ou temporaire ses attributions à un ministre toujours signés par le Président de la République depuis 1958 cette jurisprudence a été confirmée par la curieuse circulaire de mai 1985 "relative aux règles et usages concernant l'élaboration des textes officiels et leur publication", selon laquelle : "L'auteur d'un décret est normalement le Premier ministre. Mais ce peut être aussi le Président de la République, si la Constitution l'exige, si le décret doit être pris en Conseil des ministres, si une loi l'a prévu ou si un usage l'admet, ainsi que dans les cas où, exceptionnellement, le Président, pour des raisons dont il est juge, se réserve cette signature" ».

#### Commentaire du document

Dans un régime parlementaire, on peut s'attendre à ce que le Conseil des ministres soit présidé par le premier d'entre eux : le Premier ministre. C'est le cas naturellement en Grande-Bretagne, en Italie ou en Allemagne pour ne citer que ces pays. Or, l'article 9 de la Constitution française reprend une ancienne tradition qui permet au président de la République de

présider le Conseil des ministres. Cette tradition était déjà paradoxale sous la IIIe et IVe République puisque le président du Conseil ne présidait pas le Conseil. Cette immixtion demeurait neutre jusqu'alors, mais avec la présidentialisation du régime accompagnée de la forte personnalité du général de Gaulle, la règle de la présidence du Conseil des ministres a pris un autre sens. La réalisation de la puissance présidentielle provient essentiellement de l'article 9 de la Constitution. Il peut déployer toute son influence tant sur le plan législatif (le Conseil des ministres permet de déterminer la politique de la Nation et d'établir les projets de loi), que sur le plan exécutif (il signe les décrets et ordonnances). Cette influence s'exerce sur les ministres qu'il a nommé suite à son élection au suffrage universel : une autorité difficilement contestable.

\*\*\*

N'hésitez pas à me solliciter si vous avez des questions sur la séance en utilisant la **messagerie** disponible sur votre plateforme.

Je vous invite également à m'envoyer un message pour que je vous aide le cas échéant à préparer votre **devoir maison**, en prenant soit d'attacher en pièce jointe l'énoncé de votre sujet. Une fois rédigé, vous pourrez me soumettre votre devoir pour **relecture**.

Vous avez également la possibilité de **solliciter un cours individuel** d'une durée d'une heure sur le thème de votre choix.

Bonne semaine et bon courage !