



Le rôle et la mise en œuvre des pouvoirs du Premier Ministre dans la pratique du régime présidentieliste sous la 5ème République. Etude de droit constitutionnel français.

Paulin Ibanda Kabaka

► To cite this version:

Paulin Ibanda Kabaka. Le rôle et la mise en œuvre des pouvoirs du Premier Ministre dans la pratique du régime présidentieliste sous la 5ème République. Etude de droit constitutionnel français.. 2009. <hal-01262738>

HAL Id: hal-01262738

<https://hal.science/hal-01262738v1>

Preprint submitted on 27 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Le rôle et la mise en œuvre des pouvoirs du Premier Ministre dans la pratique présidentieliste du régime sous la 5^{ème} République. Etude du droit constitutionnel français.

Par Paulin IBANDA KABAKA, Doctorant UPPA/LAM
Mail : ibandapaulin@yahoo.fr

La 5^{ème} République est née avec la promulgation de la Constitution de 1958 qui avait institué un régime parlementaire, c'est-à-dire un régime de collaboration entre les pouvoirs. Dans la répartition des tâches, le Constituant a fait du Président de la République l'arbitre (art.5) et du Premier Ministre Chef du Gouvernement¹.

Excepté 3 gouvernements (1986-88, 1993-95 et 1997-2002) qui ont été constitués selon le régime parlementaire, tous les autres Gouvernements l'ont été sous la période présidentieliste depuis janvier 1959². Par régime présidentieliste³, il faut entendre un régime dans lequel le président de la République gouverne (il est le Chef du Gouvernement), et le premier Ministre étant le principal collaborateur du Chef de l'Etat.

C'est à la lumière de ces notions que nous allons examiner le rôle du Premier Ministre et la mise en œuvre de ses pouvoirs sous un régime présidentieliste. De ce fait, l'analyse des pouvoirs collectifs et personnels du Premier ministre sera faite.

Titre I : LES POUVOIRS COLLECTIFS DU PREMIER MINISTRE EN REGIME PRESIDENTIALISTE.

Ces pouvoirs collectifs se décomposent en pouvoirs normaux et en pouvoirs exceptionnels.

Chapitre I : Les pouvoirs normaux.

Les pouvoirs normaux sont ceux relatifs à la détermination et à la conduite de la politique de la Nation, la direction de l'Administration et de la Force Armée ainsi que la maîtrise sur la procédure législative.

1.1. La détermination et la conduite de la politique nationale.

L'article 21-1c dispose : « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement » et l'article 20-1c : « le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ».

Contrairement aux articles ci-haut cités, en période présidentieliste, le Premier Ministre ne joue que le rôle de premier collaborateur du chef de l'Etat. En effet, c'est ce dernier qui détermine la politique de la Nation. Le Président SARKOZY l'a rappelé il n'y a pas longtemps quant au rôle du Premier Ministre FILLON dont il a dit qu'il était son COLLABORATEUR.

¹ Lire Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 2014.

² Jean-Luc PARODI, « Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la Cinquième République », in *Revue française de science politique*, 1997, pp. 292-312.

³ Lire Richard MOULIN, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Vol.58, 1978.

Ainsi le Président de la république décide et le Premier ministre exécute. Ici, le premier ministre joue le rôle d'exécutant, la conception de la politique étatique étant réservée au président de la République.

Toutefois, le Premier ministre coordonne l'action du Gouvernement en veillant à la cohérence globale, à la solidarité gouvernementale et à l'esprit d'équipe. C'est dans ce cadre que Mr FILLON a rappelé à Mme RAMA YADE, Secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères et aux Droits de l'Homme, de jouer collectif lors de l'affaire des squatteurs du 93(Aubervilliers-Bobigny).

1.2. La direction de l'Administration et de la Force Armée (art .20-2c).

L'Administration et l'Armée sont placées sous la responsabilité et la gestion du Gouvernement, par ricochet du Premier ministre. Dans le cadre du bon fonctionnement des services publics, le premier Ministre est tenu de mettre à la disposition de ces structures les moyens dont ils ont besoin et exercer à leur encontre le pouvoir hiérarchique.

1.3. La gestion de la procédure législative

Le Gouvernement et le Premier ministre jouent un rôle majeur dans la procédure législative⁴. En effet, le Premier ministre a le droit d'initiative en matière législative par les dépôts des projets des lois conformément à l'article 39c. Le Gouvernement dont il est le Chef, détermine l'ordre du jour prioritaire des chambres parlementaires (Sénat et assemblée Nationale). Mais aussi il peut engager la responsabilité de son Gouvernement sur le vote d'un texte (art .49-3c).

Chapitre II : LES POUVOIRS EXCEPTIONNELS DU PREMIER MINISTRE

Ces pouvoirs exceptionnels sont utilisés par le Premier ministre dès lors qu'il veut engager la responsabilité du gouvernement et quand le gouvernement veut légiférer par ordonnances.

2.1. Le Premier ministre et la responsabilité du Gouvernement.

Le premier ministre peut engager la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement par le biais de la question de confiance.

Aussi, c'est à ce titre qu'il le fait le feu du Parlement lors de la motion de censure qui dénote l'existence des désaccords entre le Parlement et l'Exécutif (Président de la République et Gouvernement). Dans ce cas, il sert de bouclier au Chef de l'Etat ainsi qu'à la fusible. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre la motion de censure qu'a subi le Gouvernement POMPIDOU 1 en 1962 parce que la majorité parlementaire ne pouvait faire autrement pour atteindre le Général De Gaulle qui tenait à instituer l'élection présidentielle au suffrage direct universel.

Il convient de dire que le Premier ministre est le responsable, disons le comptable de l'action de l'Exécutif devant le Parlement. C'est lui qui rend compte devant les 2 chambres du Parlement. A ce titre, il est interrogé hebdomadairement, avec ses ministres, par les parlementaires lors des questions au Gouvernement sur la politique de la Nation.

2.2. Le pouvoir législatif délégué : les ordonnances.

⁴ Jean-eric GICQUEL, « Les effets de la réforme constitutionnelle de 2008 sur le processus législatif », *Jus Politicum*, 2011, vol. 6, pp. 1-14.

En application de l'article 38 c, les ordonnances sont prises par le Gouvernement sous la responsabilité du Premier ministre, pour légiférer exceptionnellement dans le domaine qui est de la compétence de la loi ordinaire (compétence du parlement). Une loi d'habilitation et une loi de ratification sont, dans ce cas, nécessaires pour leur validité.

Tel fut le cas avec Georges POMPIDOU en 1967, Pierre MAUROY de 1982 à 1984, Jacques CHIRAC en 1986 et JUPPE en 1996.

Ces ordonnances ont été prises respectivement pour mettre en place les institutions résultant de la Constitution de 1958, pour mettre en vigueur les dispositions des projets de lois des finances et de financement de la Sécurité Sociale (PLFSS) quand le Parlement ne les a pas adoptés dans les délais respectifs de 70 et 50 jours, ou permettre au Gouvernement de mettre en exécution son programme voire de transposer en droit interne une disposition du droit communautaire européen.

TITRE II : COMPETENCES PERSONNELLES DU PREMIER MINISTRE.

Il s'agit des compétences intrinsèques du Premier Ministre. Il est tenu de les exercer quel que soit le régime. Cela tient au pouvoir réglementaire, à la direction de l'administration (civile et militaire), à l'orientation de la procédure législative, à la suppléance du chef de l'Etat et à la saisine du Conseil Constitutionnel.

Chapitre 1 : Pouvoir réglementaire et direction de l'Administration civile et militaire.

1.1. Le pouvoir réglementaire du Premier Ministre.

Le Premier ministre est le dépositaire du pouvoir réglementaire. C'est pour cette raison que ses décrets, à la différence de ceux du Chef de l'Etat, ne sont pas délibérés en Conseil des Ministres. Il contresigne aussi tous les décrets du Chef de l'Etat délibérés en Conseil des Ministres.

1.2. La direction de l'administration civile et militaire.

Le Premier Ministre nomme aux emplois civils et militaires conformément aux dispositions de l'article 21 alinéa 1. Il est responsable de l'organisation de la défense nationale. Sur ce, il doit fournir les moyens financiers et autres nécessaires pour la mise en œuvre de la politique présidentielle dans le domaine militaire⁵.

Chapitre 2 : Orientation de la procédure législative, saisine du Conseil Constitutionnel et suppléance du Chef de l'Etat.

2.1. L'orientation de la procédure législative et saisine du Conseil constitutionnel.

Concernant la procédure législative, le premier ministre a le droit d'initiative des projets de loi et il peut engager la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement.

Quant à la saisine du Conseil Constitutionnel, le Premier ministre, concurremment avec d'autres Autorités publiques, peut demander au Conseil Constitutionnel de contrôler la

⁵Cfr Bernard CHANTEBOUT, *L'organisation générale de la défense nationale en France depuis la fin de la seconde guerre mondiale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1967.

constitutionnalité d'une loi ordinaire en instance de promulgation, en application de l'article 61c.

Aussi peut-il saisir le Conseil Constitutionnel, en vertu de l'article 54 c pour demander le contrôle de la contrariété à la Constitution d'un traité ou accord international en instance de ratification ou d'approbation. Ce qu'a fait le Premier Ministre Chaban-Delmas en 1970 lors de la modification des dispositions budgétaires des Traités communautaires. Cette compétence, le premier Ministre la partage avec d'autres autorités.

En revanche, en application des dispositions de l'article 61 al.1c, il est le seul compétent à saisir le Conseil constitutionnel pour l'examen de la constitutionnalité d'une loi organique en instance de promulgation.

2.2. La suppléance du Chef de l'Etat.

En cas d'empêchement temporaire du Président de la République (pour cause de maladie ou voyage), le Premier Ministre le supplée à la présidence du Conseil des Ministres. C'est ainsi que Dominique de VILLEPIN a présidé le Conseil des Ministres à la place du Président Jacques CHIRAC, hospitalisé en date du 7 septembre 2005.

Dans la foulée de cette collaboration, et conformément aux articles 12 et 16 c, le Premier Ministre est préalablement consulté par le Chef de l'Etat avant la dissolution de l'Assemblée Nationale.

Par ailleurs, il peut proposer au Chef de l'Etat un projet de révision constitutionnelle et peut lui demander de convoquer le Parlement en session extraordinaire⁶.

Cette collaboration entre le Président de la République et le Premier ministre prend fin par la démission proprement dite (sur demande du Premier Ministre) ou la démission-révocation (à l'initiative du Président).La démission ou la révocation du Premier Ministre entraîne le départ de tous ses ministres.

CONCLUSION

Sous les régimes présidentielistes de la 5^{ème} République, le rôle et les pouvoirs du Premier Ministre évoluent selon qu'on a un Président centralisateur ou non à l'Elysée. En réalité, c'est le Président de la République qui détermine le vrai rôle, disons les pouvoirs réels du Premier Ministre. Prenons le cas du Premier Ministre FILLON : il n'exerce que partiellement tous les pouvoirs que la Constitution de 1958 lui confère. A titre exemplatif, il est de notoriété publique que tous les projets des lois sont conçus à l'Elysée et la politique de la Nation y est déterminée.

Par contre, certains Premiers Ministres ont eu des coudées franches pour mener la politique économique et sociale de l'Etat, laissant au Président les domaines réservés, dans ce contexte, que sont la Défense, la Politique Etrangère et la Justice. C'est le cas de Michel DEBRE (1959-1962), de Raymond BARRE (1978-82) et de Michel ROCARD. Ici, on parle de la séparation horizontale des tâches.

Néanmoins, la majorité des Premiers Ministres n'ont joué que le rôle de principaux collaborateurs des Chefs d'Etat car ces derniers n'acceptant qu'une séparation verticale des tâches : la conception à l'Elysée et l'exécution revenant à Matignon.

⁶ Lire à ce propos Jean-Louis QUERMONNE et Dominique CHAGNOLLAUD, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*. Dalloz-Sirey, 1991.