

DIRIGER LE GOUVERNEMENT

Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (article 21 C).

31

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

Les conditions dans lesquelles s'opéra le déplacement du centre de gravité du régime au détriment du premier occupant de Matignon sont

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

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

Ainsi le Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » aux termes de l'article 21 C, ne peut-il exercer sa fonction que sous la tutelle de l'Élysée. La tradition, naturellement maintenue en 1958, selon laquelle le Conseil des ministres se réunit sous la présidence du chef de l'État, a facilité les choses en assurant que tous les actes importants² par lesquels « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (article 20 C) sont pris sous l'autorité présidentielle. Pour couper court à toute velléité d'émancipation, le général de Gaulle obtint d'ailleurs de Michel Debré qu'il renonçât à la pratique traditionnelle des conseils de cabinet, qui ont disparu depuis du vocabulaire : on parle pudiquement de « réunions de ministres » ou de « séminaires » lorsqu'il arrive que le gouvernement se retrouve au complet à Matignon.

Mais la prééminence présidentielle n'est pas allée jusqu'à oblitérer l'article 21 C comme elle l'a fait (cohabitation à part) de l'article 20 C ; si l'emprise du chef de l'État se manifeste bien sur la détermination de la politique de la nation, l'Élysée n'a pu absorber sa conduite parce que

2. Adoption des projets de loi, décrets relevant du Conseil des ministres ou évoqués en son sein, nominations aux plus hautes fonctions.

la mise en œuvre de cette politique appartient au gouvernement, et donc au Premier ministre qui en dirige l'action : il est bien le « chef du gouvernement » comme Jean Massot l'a démontré³ en rappelant que l'expression s'est imposée, malgré le refus initial d'une qualification que le Général et Georges Pompidou s'étaient gardés d'employer (ce dernier s'en était d'ailleurs expliqué au lendemain de la démission de Jacques Chaban-Delmas). On laissera de côté les aspects parlementaires, traités par ailleurs, pour ne considérer que les aspects internes de l'exécutif, dont il faut souligner qu'il a conservé l'organisation générale et les structures administratives de la IV^e République ; la V^e les a même renforcées. Or ces structures font de Matignon le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique.

Disposant de cet appareil, le Premier ministre a été en mesure d'exercer pleinement une mission qu'il était seul à pouvoir remplir parce qu'il contrôlait seul la salle des machines. Sous réserve des interférences élyséennes que l'on évoquera plus loin.

33

LES INSTRUMENTS DE LA DIRECTION

A la différence du chef de l'État, le Premier ministre dispose d'abord d'une administration permanente, dont le principal rouage est le Secrétariat général du gouvernement, « instrument du travail collectif du gouvernement⁴ ». La discrétion du SGG a longtemps dissimulé son rôle stratégique en tant que point de passage obligé de la décision gouvernementale, mais on le découvre notamment dans les circulaires adressées aux ministres et secrétaires d'État, généralement sous la signature du secrétaire général du gouvernement. La pénultième, en date du 30 janvier 1997, est « relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au *Journal officiel* et à la mise en œuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre ». Apparemment subalternes, ces modalités concrètes sont d'une grande importance, parce que l'action du gouvernement se traduit nécessairement par des textes, depuis les relevés de décision des réunions interministérielles préparatoires qui se tiennent à Matignon, jusqu'à la rédaction définitive des décrets et des projets de loi. « Convoyeur de textes », le SGG en assure

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

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

la transmission et veille à leur régularité : il est le conseiller juridique du Premier ministre ; il centralise les communications avec les autres pouvoirs publics, il prépare l'ordre du jour du Conseil des ministres et il est la « courroie de transmission » avec les assemblées.

34 Parallèlement à cet organe de gestion administrative, le Premier ministre dispose d'un instrument de direction politique avec son cabinet, à travers lequel il contrôle l'action des membres du gouvernement. Ses collaborateurs, et d'abord le directeur du cabinet, auxquels il peut déléguer son autorité (ce qui est une autre différence capitale avec l'Élysée), couvrent chacun un secteur comprenant plusieurs ministères qu'ils ont mission de suivre et lui assurent une espèce d'ubiquité grâce à leurs correspondants dans les différents cabinets ministériels. La décision de Lionel Jospin de faire tenir par la direction de son cabinet, chaque lundi, une réunion de tous les autres directeurs de cabinet « consacrée aux questions générales de coordination ainsi qu'à la communication du gouvernement » offre un exemple de la démultiplication et de la centralisation que lui permettent ses collaborateurs. Ces réseaux forment ce qu'avec un brin d'agacement Edgar Faure avait naguère qualifié de « technostucture », lorsque, de retour aux affaires, il mesura la surveillance sous laquelle se trouvaient désormais les ministres et la concentration de l'autorité au profit du chef du gouvernement par rapport à la IV^e République. Comme l'observait Francis de Baecque, « l'hôtel Matignon est au centre d'un réseau où convergent les informations, les questions, les demandes d'instruction⁵ ».

Ses deux « états-majors » (auxquels s'ajoutent 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) fournissent au Premier ministre les relais nécessaires à l'exercice de ses pouvoirs constitutionnels et les moyens lui permettant de « diriger l'action du gouvernement ».

LES POUVOIRS

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

5. Francis de Baecque, *Qui gouverne la France ?*, PUF, 1976, p. 119.

cas, relativement peu nombreux, où ils sont délibérés en Conseil des ministres⁶. La jurisprudence du Conseil d'État applique rigoureusement l'article 21 C, de sorte que les ministres doivent obligatoirement passer par le Premier ministre pour l'adoption des mesures réglementaires qu'ils souhaitent voir publiées au *Journal officiel*. Il en va d'ailleurs de même de tous les autres textes qui doivent y paraître, car le *JO* dépend de Matignon et son contrôle par le secrétaire général du gouvernement permet d'exercer une surveillance, voire des pressions sur les ministres récalcitrants, notamment lorsqu'ils tardent à contresigner les décrets dont ils sont chargés d'assurer l'exécution.

Le Premier ministre, en effet, ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur les membres de son gouvernement, ce qui signifie qu'il ne peut se substituer à eux pour effectuer à leur place les actes qui relèvent de leur compétence, car son autorité est politique, non juridique⁷, et la sanction en est la révocation (avec l'accord du chef de l'État) ; mais l'article 21 C l'investit d'un pouvoir de direction qui se manifeste quotidiennement par l'intermédiaire du SGG et du cabinet et, plus solennellement, par des instructions et par des arbitrages. La « circulaire relative à la méthode de travail du gouvernement » adressée par Michel Rocard à ses ministres, le 25 mai 1988, est l'exemple le plus connu des directives, et le plus récent est celle de Lionel Jospin, le 6 juin 1997, « relative à l'organisation du travail gouvernemental ». Parce qu'elle intervient dans un contexte qui libère le chef du gouvernement de la soumission à la présidence de la République, cette dernière circulaire présente un modèle « pur » de l'application de l'article 21 C, une espèce de *vade-mecum* pour néophyte, un schéma pédagogique de ce que doit être la direction du gouvernement en même temps qu'un descriptif des pratiques.

Après leur avoir rappelé qu'ils doivent se consacrer à leurs tâches ministérielles et leur avoir demandé un comportement répondant à ce qu'attendent les Français, le Premier ministre invite les membres du gouvernement « à se conformer aux instructions suivantes », qui concernent le programme du travail gouvernemental et les conditions de préparation des décisions gouvernementales :

– chaque ministre dressera la liste des mesures qu'il propose de prendre dans le cadre de la déclaration de politique générale du 19 juin,

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

7. Philippe Ardant, *Le Premier ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1991, p. 83

et plus particulièrement celles qui relèvent de l'ordre du jour du Conseil des ministres, auxquelles le SGG donnera « une forme homogène » (l'invocation rituelle aux engagements présidentiels a naturellement disparu) ;

– les décrets fixant les attributions de chaque ministre et secrétaire d'État, préparés par le SGG, seront arbitrés par lui-même ou par son cabinet avant d'être délibérés en Conseil des ministres (on sait que cette répartition a provoqué des tensions, notamment entre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité et son collègue de Bercy) ;

– la nécessité d'une discussion interministérielle lorsque les attributions d'un autre ministre sont en cause pour la préparation d'une mesure, préalablement à la saisine du cabinet du Premier ministre ; ce dernier précise à ce propos qu'il ne souhaite pas « trancher des divergences portant sur des aspects secondaires », mais ajoute cependant :
36 « Je n'en devrai pas moins être saisi de tout projet de décision importante, ainsi que de tout projet suscitant des différends interministériels persistants » ;

– les propositions seront examinées en réunions interministérielles à Matignon sous sa présidence lorsque les ministres seront convoqués ou, « plus fréquemment, sous celle d'un membre de [son] cabinet ».

Le Premier ministre rappelle enfin que l'initiative des lois et le pouvoir réglementaire lui appartiennent, mais qu'il revient à chaque ministre de préparer les avant-projets de loi et les projets de décret en suivant les procédures ordinaires du travail gouvernemental. Il renouvelle à ce propos les exhortations de ses prédécesseurs à respecter la jurisprudence du Conseil constitutionnel et à éviter certaines dérives de la production normative.

INTERFÉRENCES PRÉSIDENTIELLES

Comparant le chef du gouvernement d'aujourd'hui à celui d'hier, Marceau Long estimait que son rôle s'était accru depuis la V^e République, « parce qu'il a bénéficié d'une remontée considérable de pouvoirs qui viennent des ministres. Ce qu'il a perdu par rapport au président de la République, il l'a gagné, sans doute au-delà, par rapport aux ministres⁸ ». En d'autres termes, la direction du gouvernement est plus concentrée et plus ferme, bien qu'elle s'exerce sous influence élyséenne.

8. *op. cit.*, p. 15

Une influence qui peut être décisive et qui se manifeste d'abord dans le choix des hommes (ou des femmes) qui composent l'équipe gouvernementale, car, sous ce rapport, l'autorité du Premier ministre n'a pas connu un renforcement comparable à celui de ses pouvoirs de direction : jadis, il devait composer avec les exigences des groupes de sa majorité, désormais il ne peut que « proposer » au président les noms des ministres et des secrétaires d'État, et c'est le président qui les nommera avec le contreseing du Premier ministre (article 8 C, alinéa 2).

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

Premier ministre dont l'autorité risque de porter ombrage à la sienne, et l'on sait que, si Valéry Giscard d'Estaing avait admis que Raymond Barre cumulât Matignon et les Finances en 1976, pour faire face aux nécessités de l'heure, François Mitterrand le refusa à Jacques Delors, qui mettait cette condition pour accepter de succéder à Pierre Mauroy.

38 Contraint dans la répartition des rôles, le Premier ministre peut se heurter aussi aux interférences que le président tolère ou encourage en admettant que les ministres fassent appel des décisions de Matignon auprès de l'Élysée, voire en leur adressant lui-même des instructions sans passer par le chef du gouvernement. Valéry Giscard d'Estaing rendait même publiques ses directives, en vertu d'une interprétation « présidentielle » de son rôle dont les effets perturbateurs, qui ne tardèrent pas à se manifester, le conduisirent à rectifier le tir en 1976⁹. Son successeur y mit plus d'habileté, mais les interventions directes de l'Élysée ne diminuèrent pas, loin de là, sauf, semble-t-il, pendant le gouvernement de Laurent Fabius.

Enfin, le cadre juridique impose une limite importante au pouvoir du Premier ministre en ce qui concerne les nominations aux fonctions de direction. Bien que l'article 21 C prévoie qu'il « nomme aux emplois civils et militaires », c'est « sous réserve des dispositions de l'article 13 » comme pour l'exercice du pouvoir réglementaire. Mais, alors que le pouvoir réglementaire de droit commun lui appartient (les décrets délibérés en Conseil des ministres sont l'exception, comme on l'a vu), l'autorité de nomination de droit commun est le président de la République. Le Premier ministre « n'a pratiquement pas de pouvoir de nomination pour tout ce qui concerne les emplois de l'État¹⁰ », il est seulement associé à son exercice par la règle du contreseing. Maître

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

10. Jean Massot, « La place du gouvernement et du Premier ministre dans les institutions de la V^e République », *Les Petites Affiches*, 4 mai 1992, p. 16. En effet, l'article 13 C, qui énumère les emplois pourvus en conseil, renvoie à la loi organique pour compléter cette liste et prévoir les autres nominations, lesquelles sont signées par le chef de l'État à l'exception de celles qui sont déléguées aux ministres : le Premier ministre n'est donc compétent que pour les emplois concernant les services relevant de lui (sous réserve qu'ils ne soient pas pourvus en Conseil, comme le secrétaire général du gouvernement par exemple).

des carrières, le président de la République dispose d'une capacité d'influence qui ne se borne pas à celles des ministres mais s'étend à tout le personnel dirigeant de l'État, de sorte qu'il entoure le Premier ministre d'une invisible tutelle. Ce n'est sans doute pas un hasard si les conflits les plus aigus qu'aient connus les cohabitations s'élevèrent à l'occasion des nominations.

LE DILEMME

Incontournable, parce que la structure du pouvoir lui confère, et à lui seul, la capacité de diriger l'action du gouvernement, le Premier ministre ne peut exercer pleinement sa mission constitutionnelle sans prendre une place qui le fait apparaître comme « l'homme fort » que les collaborateurs de Michel Debré avaient le dessein d'installer au cœur du régime en 1958. S'il ne l'exerce pas pleinement, par scrupule ou par impuissance, le fonctionnement de l'exécutif s'en ressent inévitablement. Maire du Palais dans un cas, il se réduit dans l'autre au rôle de directeur de cabinet du chef de l'État, sans parvenir jamais à une position d'équilibre, sinon à travers la précarité de sa fonction : c'est ce qu'avait théorisé Georges Pompidou avec pragmatisme au moment du renvoi de Jacques Chaban-Delmas en 1972¹¹. Peut-être la récurrence des cohabitations, qui révèle l'épuisement de la formule (six Premiers ministres se sont succédé en neuf ans !), contraindra-t-elle à expérimenter un autre dosage des influences¹² et, en ramenant la novation de l'élection présidentielle à de plus raisonnables proportions, à développer une pratique utilisant autrement l'instrument constitutionnel de 1958 ?

39

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

12. Voir les observations finales de Jean-Louis Quermonne et Dominique Chagnollaude dans la dernière édition du *Gouvernement de la France sous la V^e République*, Dalloz, 1991, p. 600.

R É S U M É

Les structures administrativo-politiques de l'exécutif font de Matignon le siège du commandement opérationnel de l'appareil étatique et fournissent au Premier ministre les moyens d'exercer la mission que lui assigne l'article 21 C. La direction de l'action gouvernementale est cependant soumise aux interférences de la présidence de la République. Le chef du gouvernement se trouve placé devant un dilemme qui n'a pu être surmonté que par la précarité de sa fonction.