

LE PREMIER MINISTRE ET LE DOMAINE DIT RÉSERVÉ

LA FORMULE A ÉCHAPPÉ À SON CRÉATEUR. C'était pour répondre à une difficulté contingente que Jacques Chaban-Delmas avait, dès novembre 1959, exploité la notion de domaine réservé. Dénoncée par la suite, récusée par son auteur lui-même, elle avait acquis sa vie propre. Qu'importe alors que Jacques Chaban-Delmas, comme le Dr Frankenstein, n'ait pas voulu cela : l'espèce de monstre constitutionnel qu'il avait façonné de ses mots était devenu un concept largement répandu, fréquemment utilisé. Toutes sortes de docteurs se sont penchés sur son cas, beaucoup pour nier son existence, certains au contraire pour la théoriser, quitte à en raffiner la dénomination, tous pour s'interroger sur sa substance. Les seuls, en vérité, qui n'aient guère eu de questions à se poser furent les Premiers ministres successifs : tous ont découvert que le domaine dit réservé existe, lorsqu'ils se sont heurtés à lui. 65

Convenons tout d'abord qu'il n'a pas de source normative établie. C'est l'un des rares points de consensus : le domaine réservé reflète, au plus, une réalité de la pratique ; nul ne prétend plus qu'il traduise directement des dispositions textuelles. Mais ce constat n'est pas sans portée : si le phénomène est attesté et qu'il ne résulte pas de la Constitution, il s'en déduit qu'il a un caractère conventionnel. C'est par accord, tacite le plus souvent, entre le président de la République et le Premier ministre que celui-ci peut se résigner à s'effacer quand celui-là le souhaite. Dans ces conditions, le contenu de la convention varie sensiblement en fonction des protagonistes qui la concluent : leurs goûts, leurs compétences, leurs intérêts, mais aussi la configuration politique qui les entoure sont autant d'éléments évidemment déterminants et fréquemment changeants, de sorte que décrire le domaine qu'un président se

réserve qualifie certes la manière dont il conçoit sa fonction mais, au moins autant, définit le type de relations qu'il entretient avec le Premier ministre.

Quoique cela, dès lors, puisse éclairer le sujet, il ne saurait être ici question de retracer l'évolution des couples exécutifs, mais plutôt de rechercher des constantes dans l'attitude des chefs de gouvernement à l'égard des secteurs dans lesquels le président a entendu intervenir de manière particulière. Ce faisant, on découvre bien vite deux mouvements contraires : d'une part, le fait qu'un domaine soit réservé au chef de l'État se concrétise justement en ceci que le Premier ministre en est, d'une certaine manière, exilé ; d'autre part, ce dernier ne manque cependant jamais de moyens, et rarement de tentations, d'exercer un rôle malgré tout et de revenir, plus ou moins discrètement, sur les territoires d'où l'on a prétendu le bannir.

66

L'EXIL OSTENSIBLE DU PREMIER MINISTRE

Affaires étrangères, Défense et institutions sont les trois rubriques qui figurent classiquement à l'inventaire. La décolonisation en a disparu par évanouissement du sujet, mais a, depuis, été remplacée par les grandes lignes de la construction européenne. Dans ces quatre domaines, il est d'usage de reconnaître au chef de l'État un rôle privilégié, qui peut parfois se prévaloir d'une mention constitutionnelle, même largement et assez librement extrapolée. Au-delà, tout est affaire d'individus et de circonstances. Une fois imposé le principe d'un pouvoir général d'évocation – par lequel le président peut se saisir de tout sujet, sans que le Premier ministre puisse toujours, ou veuille, dresser des obstacles à pareille immixtion –, chacun marquera ses préférences ou ses besoins sur des sujets variables. Pour autant, l'intérêt ainsi manifesté ne suffit pas à réserver un domaine. Des nuances sont en effet nécessaires qui seules permettent de saisir la réalité qu'il s'agit d'analyser.

Schématiquement, on peut distinguer quatre situations.

Dans la première, la plus vaste la plupart du temps, le gouvernement et son chef agissent de leur propre autorité, à charge seulement de tenir le chef de l'État informé, principalement à travers ses collaborateurs.

Dans la deuxième, le gouvernement sait que le sujet présente un certain intérêt pour le président et, soit prudence en période normale soit courtoisie en période de cohabitation, il prend soin, avant toute décision, de l'aviser dans des conditions telles qu'il puisse réagir le cas

échéant. Il peut s'agir aussi bien d'une préoccupation présidentielle ponctuelle – par exemple veiller à ce que ne soit pas ignorée l'attention particulière qu'il a témoignée à une catégorie de la population – que d'un souci constant – que le président n'apprenne pas par la presse le lancement d'une réforme de grande ampleur, quels que soient son domaine et son objet, et qu'il ait la possibilité de faire connaître sa position ou, en période normale, son accord, explicite ou non.

La troisième situation se rencontre lorsque, connaissant la dilection du président, le Premier ministre le sollicite systématiquement, pour instructions ou pour décisions. Cela peut aussi bien concerner des sujets qui ont un lien étroit avec ceux que tout chef de l'État souhaite traditionnellement se réserver que toucher à des préoccupations qui lui sont plus personnelles : le devenir de la Nièvre pour François Mitterrand et celui de la Corrèze pour Jacques Chirac, par exemple.

67

La quatrième situation, enfin, celle-là seule qui peut répondre à la notion de domaine effectivement réservé, ne se rencontre que lorsque le système bascule : ce n'est plus le Premier ministre qui saisit le président, c'est le président qui dessaisit le Premier ministre. Alors, mais alors seulement, tout change. Les interlocuteurs, tout d'abord : le dialogue habituellement trilatéral entre le chef de l'État, le Premier ministre et le ministre compétent laisse la place à un dialogue direct entre le président et le ministre. Le lieu ensuite : les réunions quittent le plus souvent Matignon pour se dérouler à l'Élysée. Les procédures enfin : si les décisions prises nécessitent une mise en œuvre formelle, le secrétariat général du gouvernement recevra les instructions utiles en provenance des collaborateurs du chef de l'État, ceux du Premier ministre se bornant alors, au plus, à un simple rôle d'intermédiaire.

Les domaines dans lesquels existe cette quatrième situation obéissent à des constantes et connaissent des variables.

Au premier rang des constantes figurent évidemment les Affaires étrangères et la Défense. Un peu parce que les articles 15 et 52 sont ce qu'ils sont, beaucoup parce que de Gaulle était ce qu'il était, la prééminence présidentielle s'est imposée et perpétuée, et bientôt la tradition s'est assez enracinée pour donner de la solidité à ce que son prétexte constitutionnel avait de très fragile. C'est la première cohabitation qui l'a encore renforcée, sans que la deuxième et la troisième la contredisent sur ce point, lorsque Jacques Chirac avait admis comme allant de soi que le choix des ministres concernés dût complaire à l'Élysée. Ainsi, qu'il y ait concordance des majorités ou non, c'est toujours un lien privilégié

qui se noue entre le quai d'Orsay et la rue Saint-Dominique d'une part, le faubourg Saint-Honoré de l'autre.

S'agissant des questions institutionnelles, on est en droit de douter qu'elles figurent dans le domaine réservé, quoiqu'il soit d'usage de les y verser. Pour celles d'entre elles qui sont de caractère législatif ou organique, elles relèvent plutôt, en période normale, de la troisième des quatre situations envisagées précédemment, celle dans laquelle le Premier ministre n'envisagerait pas d'user de pouvoirs qui sont pourtant les siens sans solliciter au préalable les instructions ou décisions présidentielles. Mais cette révérence s'évanouit en période de cohabitation, alors qu'elle se maintient pour la Défense et les Affaires étrangères : là où Laurent Fabius n'a introduit le scrutin proportionnel pour les élections législatives, en 1985, qu'avec l'accord, voire à la demande, de François Mitterrand, ce dernier n'a pu faire obstacle au rétablissement du scrutin majoritaire voulu en 1986 par Jacques Chirac. En ce qui concerne les révisions constitutionnelles, on n'est pas non plus en présence d'un domaine que le chef de l'État se réserverait en dessaisissant le Premier ministre. Plus simplement, il s'agit d'une attribution que la Constitution lui confie expressément, et dont il fait l'usage qu'il juge bon en fonction de l'environnement politique : pas plus que l'on n'inscrit habituellement dans le domaine réservé le pouvoir de nomination que lui donne l'article 13, on ne doit en bonne logique y inscrire le pouvoir d'initiative constitutionnelle que lui confie l'article 89.

Il n'est donc sans doute pas abusif de limiter aux seuls secteurs des Affaires étrangères et de la Défense les domaines constamment réservés.

Les domaines variables, lorsqu'ils existent, sont ceux que définit le président qui a la capacité de le faire. Il a suffi que de Gaulle veuille diriger la politique algérienne et Mitterrand celle des grands travaux pour que leurs Premiers ministres respectifs ne soient pas en mesure d'y faire obstacle. À l'inverse, la passion récente mise par Jacques Chirac à considérer comme de sa responsabilité la modernisation de la France ne suffit évidemment pas à lui donner un pouvoir autre que celui d'en parler.

En tout état de cause, la présence d'un domaine que le président se réserve ne signifie nullement l'absence totale de Matignon : que ce soit par nécessité pratique ou simplement par égard pour le Premier ministre, celui-ci est généralement informé, parfois associé, mais il n'est pas moteur. Il se borne à donner les avis qu'on lui demande puis, le cas échéant, à veiller à la mise en œuvre de décisions qu'il n'a pas été appelé à prendre. Ainsi ramené à une position de spectateur ou d'exécutant, le

Premier ministre s'en satisfait d'autant plus rarement que, d'une part, ceux qui accèdent à cette fonction sont souvent assez peu spontanément portés à l'effacement et que, d'autre part, les activités en cause sont souvent perçues par les responsables politiques comme des plus prestigieuses, alléchantes, gratifiantes. Aussi n'y a-t-il pas lieu à s'étonner de ce que les chefs de gouvernement tentent de recouvrer certaines des attributions dont ils sont frustrés.

LE RETOUR DISCRET DU PREMIER MINISTRE

Il s'opère selon des modes divers, mais ses manifestations peuvent être regroupées, au moins schématiquement, sous deux rubriques. Dans l'une, la présence du chef du gouvernement, quoique discrète, correspond à une nécessité, tandis que, dans l'autre, elle traduit une volonté.

69

En ce qui concerne la première situation, on pourrait parler d'une réserve de compétences au profit du Premier ministre, sortes de domaines réservés au chef du gouvernement au sein même des domaines réservés au chef de l'État. Ces compétences sont tantôt d'ordre général tantôt liées à des secteurs particuliers.

S'agissant des compétences générales, deux revêtent une importance particulière : la maîtrise du budget, les relations avec le Parlement. Dans l'un et l'autre cas, la volonté présidentielle ne peut se traduire, si elle suppose l'allocation de crédits ou l'adoption de mesures législatives, que par une intervention du chef du gouvernement. Celui-ci est alors conduit à intervenir, de manière plus ou moins significative, dans les domaines dont la perception superficielle voudrait qu'il soit exclu. Cette nécessité, pour autant, ne lui donne pas une marge de manœuvre égale à celle dont il peut disposer dans d'autres secteurs, mais au moins interdit-elle que la mise en œuvre des décisions présidentielles se fasse totalement en dehors de lui. C'est alors le niveau de dépendance dans lequel il se trouve à l'égard du chef de l'État qui détermine l'influence réelle qu'il peut exercer dans le cadre de ces attributions. De cela, les lois de programmation militaire offrent une excellente illustration, en ce qu'elles combinent les dimensions budgétaire et législative. En période de coïncidence des majorités, et au nom de la primauté qui lui est reconnue, c'est le président qui, après les consultations nécessaires, dicte le projet que signe le Premier ministre, lequel veille ensuite à son inscription à l'ordre du jour et à son adoption. En période de cohabitation, on a vu avec la loi de programmation de 1987 que les choix budgétaires qui

appartenaient en propre au Premier ministre, de même que la nécessité de les faire valider par sa majorité, lui ont donné un poids déterminant sur le contenu du texte mais que, pour autant, il a admis par ailleurs que les options majeures seraient celles voulues par le chef des armées.

Toutefois, le plus intéressant, parce que le moins souvent souligné, dans ce qu'on appelle ici la réserve de compétences du Premier ministre, réside dans certaines de ses attributions particulières.

Si l'on prend le cas des Affaires étrangères, joyau du domaine réservé, des éléments substantiels échappent à la maîtrise de l'Élysée.

C'est le cas, tout d'abord, des Français de l'étranger. Chaque fois que leur sort est en cause, qu'il s'agisse de leur statut en situation normale ou de leur protection, parfois de leur rapatriement, dans les moments de tension, c'est traditionnellement auprès de Maignon que la direction compétente du quai d'Orsay prend, le cas échéant, ses instructions. Il est vrai, cependant, que cela ne met pas directement en cause la politique étrangère de la France, même si cette responsabilité du Premier ministre emprunte, pour s'exercer, les canaux diplomatiques, voire militaires, qui échappent ordinairement à sa maîtrise.

Plus significatif encore est le fait que c'est auprès du chef du gouvernement que siège la commission interministérielle d'exportation des matériels de guerre (CIEMG). Son autorisation est nécessaire à toute exportation d'armement et l'on sait la place que le commerce des armes occupe dans les relations entre la France et un nombre important de ses partenaires étrangers. Or, dans cette activité, qui se situe aux confins des Affaires étrangères et de la Défense, le rôle du Premier ministre – qu'il soit tenu par son directeur de cabinet ou, souvent, par l'intéressé lui-même – est déterminant. Certes, il n'a normalement pas l'outrecuidance de l'exercer dans un sens opposé à celui que le chef de l'État peut souhaiter, mais ce dernier, outre qu'il ne s'exprime pas toujours sur le sujet et même, à l'occasion, évite soigneusement de le faire, ne peut pas non plus se substituer à l'autorité du Premier ministre. Selon que celui-ci fera preuve ou non d'ouverture, de diligence, les relations extérieures de la France s'en trouveront directement affectées dans un sens ou dans l'autre.

A cela s'ajoute encore, d'une manière plus générale, le commerce extérieur. Certes, tous les présidents, avec plus ou moins de plaisir ou de talent, ont considéré que leur action diplomatique pouvait aussi se préoccuper de retombées économiques. Mais le commerce extérieur n'est pas seulement, loin s'en faut, affaire de grands contrats. Ses résul-

tats dépendent avant tout, du moins pour ce qui dépend des pouvoirs publics, d'actions bilatérales multiples, de négociations constantes et de stimulations diverses qui relèvent de la seule responsabilité du gouvernement sous le contrôle, et souvent l'impulsion, de son chef.

Enfin, il y a l'Europe.

Le chef du gouvernement français, seul dans son cas, est évincé des sommets, mais il prend une sorte de revanche dans l'intervalle qui les sépare. Pratiquement tout ce qui est communautaire – donc un nombre de sujets en accroissement continu – passe par Matignon, soit que ministres et administrations aient à s'y enquérir d'instructions, d'accords ou de décisions, soit que l'action de tous se trouve impulsée ou coordonnée par le secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Ce dernier, habituellement dénommé SGCI, est extrêmement présent sur tous les sujets européens et tient son autorité de sa compétence mais aussi du fait que, placé auprès du Premier ministre, il entretient des relations très suivies avec Matignon. Aucun mandat n'est donné à un négociateur, aucune instruction n'est adressée à la représentation permanente de la France, qui n'aient ainsi été élaborés, au minimum, en concertation avec le cabinet du chef du gouvernement. Même discrète, la présence de ce dernier dans les affaires européennes, certes chaque jour moins « étrangères », est en réalité massive, indépendamment même de l'influence qu'il peut exercer à l'occasion des sommets, dans la définition des positions qu'y défendra le chef de l'État.

71

Un partage s'opère donc. Au président de la République, la solennité, le discours et, dans la limite du pouvoir que lui donnent les circonstances politiques (ou budgétaires...), le choix des grandes options européennes ; au Premier ministre, la supervision quotidienne de l'ensemble des processus communautaires, la définition des positions de la France sur toutes les politiques, nombreuses et importantes, que les sommets n'ont pas lieu d'évoquer, et la responsabilité des données économiques qui conditionnent souvent les décisions européennes.

Ainsi, lorsque se fait la somme de ses attributions effectives, au sein du vaste ensemble que forment les relations extérieures de la France, on découvre que l'addition de ces fragments, plus ou moins sensibles ou volumineux, nuance pour le moins l'image d'un président en majesté, agissant seul dans ce domaine en principe réservé. Quel que soit le sujet, la « réserve de compétence au profit du Premier ministre » inter-

dit qu'il soit durablement ou complètement marginalisé. La tradition, le droit ou la commodité ont conduit à forger des instruments qui ne peuvent être confiés qu'à ses mains. Tous les titulaires de la fonction ont sans doute pris un plaisir délicat à découvrir ainsi qu'on ne pouvait finalement pas se passer d'eux, même sur des sujets dont on prétendait les exclure. Certains se sont satisfaits de ce constat, d'autres ont tenté de pousser plus loin l'avantage.

Le retour du Premier ministre sur les territoires que le président a entendu annexer à son usage n'est pas toujours un effet de la nécessité. C'est aussi le produit de sa volonté, dont le chef de l'État peut tolérer les manifestations, parfois les encourager, mais plus souvent encore les brider, brutalement au besoin.

72 Les relations étranges qu'ont entretenues François Mitterrand et Michel Rocard peuvent retenir l'attention, non tant du fait de la connaissance privilégiée qu'on peut en avoir qu'en raison de ce qu'elles ont offert des exemples de toutes ces situations graduées, et que l'absence de biais affectifs dans leurs rapports a contribué à rendre ces précédents sans ambiguïté, donc archétypiques. Sous une autre forme, avec d'autres objets, les mêmes phénomènes ont sans doute existé dans d'autres couples exécutifs de la V^e République.

C'est par simple tolérance que, dès l'été 1988, le président a accepté que le chef de son gouvernement use de ses amitiés internationales anciennes et variées pour promouvoir un sujet qui lui tenait à cœur : la tentative de création d'une autorité mondiale compétente en matière d'environnement. Travaillant conjointement, et secrètement dans un premier temps, avec ses homologues norvégien – Gro Harlem Brundtland – et hollandais – Ruud Lubbers –, Michel Rocard a multiplié les contacts, directs le plus souvent, avec les plus hauts responsables de nombreux pays. De fait, les chefs d'État ou de gouvernement de vingt-sept pays, venant des cinq continents (seuls, parmi les grandes nations occidentales, Margaret Thatcher et Ronald Reagan avaient refusé de participer) se sont retrouvés à La Haye en mars 1989 pour signer en commun un appel à la constitution d'une telle autorité. C'est de cette initiative qu'a dérivé, trois ans plus tard, le sommet de Rio.

Ce qui importe, au regard du sujet, c'est que le président de la République avait laissé son Premier ministre mener une opération de diplomatie très active. Parce que le sujet, tandis qu'il passionnait le titulaire de Matignon, ne le motivait guère, parce que l'échec ne lui serait

pas imputable, parce qu'il pourrait toujours revendiquer les lauriers d'un succès éventuel. Et lorsque, après d'ultimes tractations achevées dans la nuit, vint la séance solennelle de signatures, et la photo consécutive, celui qui en avait été l'initiateur et le principal artisan fut relégué au dernier rang, dissimulé dans l'ombre des deux mètres du président sénégalais, tandis que le chef de l'État occupait au centre du dispositif, dès lors qu'il devenait public, la place qu'il se devait d'occuper seul. Même lorsque l'incursion dans le domaine réservé est admise, la tolérance trouve assez tôt ses limites.

Le deuxième registre, celui où l'Élysée encourage les initiatives de Maignon, obéit moins au bon vouloir qu'à un intérêt précis.

Toujours avec le même couple exécutif, on assista à une répartition originale des rôles, sur base géographique : les quatre grands continents pour l'un, le cinquième, le plus petit, pour l'autre. Les raisons en étaient avant tout politiques. Pour cause d'essais nucléaires, l'image de la France dans le Pacifique n'a jamais été bonne. Pour cause de Rainbow Warrior, celle de François Mitterrand était franchement désastreuse en Australie et en Nouvelle-Zélande. Pour cause de Nouvelle-Calédonie, en revanche, Michel Rocard avait conquis dans cette zone une notoriété et un prestige réels. Il y avait donc une utilité évidente pour le président, qui rejoignait le goût du Premier ministre, à confier à ce dernier le soin de normaliser les relations de la France avec les grands et les petits pays d'Océanie. Par contagion, et parce que, hors la Chine ou l'ancienne Indochine, l'extrême-Orient ne semblait pas exercer d'attraction particulière sur François Mitterrand, Michel Rocard put aussi multiplier les déplacements vers le Japon ou la Corée, dont l'importance économique lui semblait appeler une attention particulière, en même temps que vers le Sud-Pacifique, où les exigences politiques l'amenaient à se rendre. Finalement, ce partage convenait assez aux deux protagonistes et servait plutôt bien les intérêts nationaux.

73

Il reste que le troisième registre, celui dans lequel le président interdit effectivement au Premier ministre de revenir dans un domaine réservé, est somme toute le plus significatif.

François Mitterrand se voulait président bâtisseur. Michel Rocard se voulait gestionnaire économe. De là trois ans d'une forme de guérilla inégale et larvée. Toute décision de l'un se heurtait au mauvais vouloir de l'autre. Comme il y fallait des crédits, quand l'un voulait doter, l'autre voulait rogner. Le paroxysme fut atteint à propos de la Bibliothèque de

France. Michel Rocard y était très opposé : peu convaincu de sa justification, il était de surcroît effrayé par le coût de sa construction et, bien davantage encore, par celui de son fonctionnement, surtout rapporté au nombre prévisible d'usagers. Il fit donc tout son possible, par oral comme par écrit, lui-même ou par collaborateurs interposés, pour faire renoncer à un projet qui lui semblait absurde. Il fit tout, donc, jusqu'au jour où un messenger digne de foi vint lui répéter, sur ordre sans doute, qu'une tentative de plus ne ferait pas changer le président d'idée, mais le ferait changer de Premier ministre.

74 Voilà qui fixe assez bien la limite ultime des retours du chef du gouvernement sur les domaines dont le chef de l'État a entendu l'exiler : le Premier ministre peut élargir les frontières, parfois les transgresser, ouvertement ou discrètement, mais, au-delà des attributions qu'aucun des deux ne peut contester à l'autre, c'est toujours leur rapport de forces qui seul, en dernière analyse, découpe les territoires et en défend l'intégrité.

R É S U M É

Parce qu'il n'a pas de véritable existence constitutionnelle, le domaine réservé se définit justement par le fait que le Premier ministre en est plus ou moins exclu par le président. Mais la réalité est plus nuancée et le chef du gouvernement, par volonté ou par nécessité, reste discrètement mais substantiellement présent et actif dans les secteurs réputés être du seul ressort du chef de l'État.