

PHILIPPE ARDANT

## *L'article 5 et la fonction présidentielle*

Etrange destin que celui de l'article 5 de la Constitution de 1958 (1) : négligé, travesti, bafoué, il est pourtant essentiel. Placé en tête du Titre consacré au Président de la République, il vient avant l'exposé de son statut et de ses attributions, il ne lui confère ni compétences concrètes ni obligations précises, il ne fait qu'énoncer des devoirs sans portée juridique immédiate, il définit la fonction présidentielle (2). Dans son principe même, l'article 5 représente ainsi une innovation remarquable dans l'histoire constitutionnelle française : jamais encore depuis 1791 le Constituant n'avait jugé utile d'ouvrir sur un frontispice comparable l'énoncé des dispositions concernant une institution, pas plus qu'il ne s'était attaché dans le corps du texte à donner des indications aussi générales sur son rôle.

Pourquoi avoir rompu avec la tradition ? Même si la réponse n'est pas dans ce que l'on connaît des travaux préparatoires de la Constitution (3), il apparaît que la volonté de conférer au chef de l'Etat des pouvoirs réels dans l'exécutif bicéphale mis en place en 1958 a imposé comme une nécessité la définition des rôles et l'existence d'une clé pour régler entre le Président et le Premier

(1) « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités ».

(2) L'article 5 doit être complété par l'article 64 qui fait du Président « le garant de l'indépendance de la justice » et dont il n'est pas traité ici car son existence ne modifie pas l'analyse présentée.

(3) Même si on connaît les rédactions successives du texte, on est réduit à des supputations sur ses raisons d'être. Cf. G. Conac, l'article 5, in *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1980, p. 131.

ministre les conflits de frontières, entraînés par les lacunes et imprécisions du texte que les circonstances ne manqueraient pas de révéler. Peut-être aussi a-t-on estimé souhaitable de répondre par avance à qui s'inquiétait des ambitions du général de Gaulle et craignait l'instauration d'un pouvoir personnel ? La disposition symétrique de l'article 20, précisant qu'il appartient au Gouvernement de déterminer et de conduire la politique de la nation, consacrait le partage des tâches, fixait à chacun ses charges et contrariait toute tentation de concentration des pouvoirs.

Ainsi compris, l'article 5 devient la référence obligée pour toute difficulté d'interprétation du statut ou des attributions du Président, il est indissociable de la suite du texte auquel il donne son sens, dont il est le fondement unificateur ; il constitutionnalise l'esprit de la fonction présidentielle. Celui-ci n'a pas à être recherché dans le rapprochement de l'ensemble des articles concernant le Président, il est inscrit d'entrée, en toutes lettres, dans le texte de la Constitution. Alors que le droit constitutionnel français est largement instrumental, c'est-à-dire qu'à condition d'en respecter la lettre on peut en utiliser à peu près comme on l'entend les règles et les procédures, l'article 5 offre la singularité de dicter au Président les buts qui doivent inspirer ses actes, et de restreindre par là sa liberté. En l'absence de dispositions similaires, ses prédécesseurs de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République disposaient d'une bien plus grande latitude dans l'emploi de leurs prérogatives ; qu'ils n'en n'aient pas profité ne supprime, ni ne réduit, la différence.

Pourtant, loin d'être le facteur de clarification que l'on aurait pu attendre, l'article 5, plus que tout autre, contribue à brouiller le débat sur la place du Président de la République dans les institutions. Sa rédaction l'expose en effet à une multitude d'interprétations. Des notions incertaines, insaisissables et controversées, dont on ne sait si elles relèvent du droit — et duquel ? constitutionnel ? administratif ? international ?, ce n'est pas indifférent —, de l'éthique et même, au dire de certains, du sport, y côtoient des directives fonctionnelles au contenu tout aussi imprécis (4).

Ouvert dès l'origine, le débat sur sa portée est resté sans solution incontestée et apparaît comme quelque peu anachronique tant la pratique s'est écartée du texte jusqu'à l'ignorer superbement.

Car les moins troublés par ces ambiguïtés ont été les Présidents de la République. Chacun selon son tempérament et au gré des circonstances a affecté de trouver dans l'article 5 le fondement d'une

(4) Il « veille », il « assure », il est « le garant ».

liberté d'action qu'il avait justement pour vocation de lui refuser. Tous ont tour à tour défini à leur convenance la fonction présidentielle, mettant l'accent sur tel des termes de l'article 5, capitalisant chacun l'apport de ses prédécesseurs. Cette révision constitutionnelle détournée et continue s'est déroulée dans un consensus quasi général, au point, peut-être, de faire apparaître comme provocateur qui prétend exhumer aujourd'hui le sens initial du texte de 1958.

L'entreprise n'est pourtant pas inutile. Car si la fonction présidentielle, affranchie de son fondement textuel, a ainsi acquis son autonomie, ce n'est pas sans variations, repentirs et retours en arrière parfois. Aussi rien ne permet de penser que sa version actuelle soit définitive. Demain peut-être, après-demain ou plus tard encore, on peut imaginer qu'un jour viendra où l'on sera heureux de pouvoir s'en remettre à l'article 5. Depuis mars 1986 déjà, il bénéficie d'un renouveau de considération, aux conséquences incomplètes cependant, car on ne revient pas en quelques mois sur des usages vieux de vingt-cinq ans et sur les facilités qu'ils donnent. Une évolution s'amorce peut-être, dont rien n'assure qu'elle sera linéaire, et qui aboutira à une pratique de la fonction présidentielle en accord avec la conception inventée par le Constituant. Cette conception pour être comprise suppose au préalable une lecture littérale de l'article 5.

## I. — LE CONTENU DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

S'il est permis de regretter que le Constituant n'ait pas été plus rigoureux dans le choix des termes utilisés pour définir la fonction présidentielle, on doit en même temps constater que celle-ci n'a pas fait l'objet d'une formule évasive, elliptique ou banale, énoncée au passage, et que l'on pourrait en conséquence considérer comme une clause de style secondaire et à tout dire négligeable. Le difficile débat auquel a donné lieu son élaboration et le soin apporté à en détailler les aspects traduisent bien, au contraire, la volonté de donner au futur Président de la République, alors qu'un jeu politique renouvelé allait se mettre en place, des éclaircissements sur son personnage. Où et quand agira-t-il, en quelle qualité, pour la sauvegarde de quels principes, de quels intérêts ? Questions prioritaires — laissant entière la détermination des instruments et des procédures, le texte en traitera plus loin — auxquelles l'article 5 répond.

On distingue traditionnellement trois aspects dans la fonction présidentielle : gardien, arbitre et garant. En s'en tenant à la lettre du texte, que recouvrent-ils ?

*Le Président veille au respect de la Constitution*

Le Constituant fait au Président l'honneur et la confiance de le nommer gardien de son œuvre. Mais sans toutefois lui donner une exclusivité. Le Président, en effet, dispose d'une mission limitée par la compétence attribuée au Conseil constitutionnel pour contrôler la constitutionnalité des lois et des règlements des Assemblées (5).

D'autre part, les règles au respect desquelles le Président doit veiller ont été considérablement élargies par le Conseil et englobent maintenant la Déclaration des Droits de 1789, le Préambule de 1946 et les principes à valeur constitutionnelle. Au-delà de son rôle de surveillance du jeu des mécanismes institutionnels, le Président est aujourd'hui le protecteur des droits et libertés (6). Enfin la Constitution ne peut être modifiée sans son accord — ou celui du peuple — et les pouvoirs publics réorganisés par référendum contre son gré.

Tout ceci n'est pas contesté. Les incertitudes apparaissent lorsqu'on se demande à qui le Président doit s'efforcer d'imposer le respect de la Constitution et sur les moyens dont il dispose alors. Les deux questions sont le plus souvent liées et commandent l'étendue du champ d'action présidentiel.

La Constitution apporte des éléments de réponse dans ses articles 54 et 61, donnant au Président le droit de saisir le Conseil constitutionnel d'un traité ou d'une loi non conforme, lui semble-t-il, à la Constitution. Mais doit-il s'en tenir là ? Peut-il, doit-il intervenir — et comment ? — si dans d'autres de ses activités le Parlement lui paraît violer les règles constitutionnelles (7) ? Qu'en est-il si l'atteinte vient du Gouvernement ? Si elle est le fait des particuliers ? En d'autres termes, faut-il limiter la fonction confiée au Président par l'article 5 à la mise en œuvre des procédures des articles 54 et 61, ou s'agit-il au contraire d'une mission générale et comment alors doit-il l'exercer ?

Une chose est certaine, le Président ne peut agir à la place d'une

(5) Et les tribunaux eux-mêmes vérifient la conformité à la Constitution des actes réglementaires et individuels.

(6) Cf. Jean Lacouture, *De Gaulle*, t. III, Paris, 1986, p. 581. Dans sa conférence de presse du 17 janvier 1979, Valéry Giscard d'Estaing revendiquera le rôle de protecteur des libertés des Français (cf. P. Avril et J. Gicquel, « Chronique constitutionnelle française », p. 367). François Mitterrand reviendra, à plusieurs reprises, sur la même idée (cf. Interview à *Libération*, 10 mai 1984).

(7) Situation qu'il est facile d'imaginer : commission d'enquête ou de contrôle empiétant sur une instance judiciaire, discussion lors d'une session extraordinaire d'une question non prévue à l'ordre du jour, etc.

autre autorité, il ne peut substituer sa décision à la sienne ni l'annuler, il ne peut corriger lui-même l'inconstitutionnalité. Il ne dispose pas non plus d'un pouvoir général d'empêcher.

Doit-il alors laisser faire, spectateur muet de ce qu'il ne peut éviter ? Peut-il au contraire — doit-il — alerter, mettre en garde, donner son avis, conseiller tant qu'il n'est pas trop tard, dénoncer ensuite ? Au risque de n'être pas suivi et de compromettre son autorité ?

Si à ces questions la Constitution ne donne pas de solutions, il serait cependant excessif de cantonner le Président à la mise en œuvre du contrôle de la constitutionnalité par le Conseil constitutionnel (8). Il garderait alors la Constitution au même titre que le Premier ministre, les présidents des Assemblées ou les parlementaires. En le chargeant de veiller sur elle, la Constitution n'a pas voulu cela seulement ; l'article 5 a des visées plus larges et entend bien lui confier un devoir général de rappeler au respect de la Constitution ceux qui s'en éloigneraient. Gardien de la Constitution, le Président l'est assurément à l'égard de tous. Mais en même temps, et c'est la faiblesse majeure de sa situation, sa mission n'est pas explicitement assortie — les articles 54 et 61 exceptés — des moyens spécifiques concrets de la remplir.

Il n'est pas entièrement désarmé pour autant mais toute son action repose, en l'absence d'indications constitutionnelles précises, sur un pouvoir d'interpréter la Constitution qui lui permettra parfois de s'opposer à sa violation.

Le gardien du texte en est nécessairement l'interprète. Comment en effet le Président pourrait-il prétendre le faire respecter s'il n'était habilité d'abord à dire ce qu'il impose ? Cela vaut pour l'exercice de ses propres pouvoirs : le Président définit lui-même ce que lui commande la Constitution. Chacun de ses actes suppose une interprétation au moins implicite de ses dispositions : lorsqu'il agit il doit y être autorisé par elles et ses abstentions auront parfois pour objet de les faire respecter. Ce sera là son arme essentielle pour couper court aux violations venant du Parlement ou du Gouvernement : il peut bloquer des décisions inconstitutionnelles engagées par d'autres : que l'on songe au refus de convoquer les Assemblées en session extraordinaire ou à celui de signer une ordonnance. Son interprétation de la Constitution s'impose souverainement, elle n'est soumise à aucun contrôle juridique, elle pourra cependant ouvrir une crise

(8) D'autant qu'il s'est servi deux fois seulement de ce pouvoir pour les traités et jamais pour les lois.

politique marquée par la démission du Gouvernement ou l'accusation de haute trahison avec les conséquences que l'on sait.

Mais l'interprétation ne se traduit pas toujours en actes, elle peut s'exprimer en paroles, en conseils, en avis. Elle lui sera demandée parfois : un ancien Président de la République peut-il être cité à comparaître devant une commission d'enquête parlementaire ? — comme il arrivera qu'il la donne spontanément : la procédure suivie pour l'adoption du budget est-elle régulière ? Ce ne sont plus ses pouvoirs qu'il s'agit d'apprécier, mais ceux d'autres acteurs du jeu constitutionnel qui se tournent vers le gardien de la Constitution ou que celui-ci alerte. La pratique a montré le caractère peu fréquent de ces interprétations, sur l'autorité desquelles on peut d'ailleurs s'interroger. Il apparaît, en effet, que le Président s'engage à découvert car il n'est pas le Constituant et n'a pas au surplus les moyens juridiques d'imposer son point de vue. L'autorité de celui-ci est avant tout morale, les intéressés pourraient passer outre et le Conseil constitutionnel n'est pas lié. De leur côté, ses successeurs peuvent revenir sur son interprétation et le Président lui-même n'est pas juridiquement tenu par le précédent qu'il a créé. Les risques pris sont donc considérables et n'incitent pas à multiplier ces prises de position.

En définitive, même si veiller au respect de la Constitution est la première des responsabilités du Président, il ne s'agit pas d'un rôle très actif. Ses interventions seront spectaculaires mais somme toute espacées. En effet, dans un Etat de droit comme la France, les violations de la Constitution ne sont pas courantes et la plupart sont éliminées par des mécanismes correcteurs sans que le Président ait à s'en occuper. Il n'aura pas souvent à rappeler les règles du jeu et celui-ci se déroule sans lui.

### *Le Président arbitre*

L'article 5 confère au Président un rôle d'arbitrage, mais la portée de celui-ci est singulièrement limitée. En effet, une double mission est tracée au chef de l'Etat : assurer d'une part le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et, d'autre part, la continuité de l'Etat ; et cette mission est assortie d'une précision sur la façon de la remplir : par l'arbitrage ; celui-ci n'est qu'un moyen au service d'une fin. Faute de l'avoir compris pour les uns, voulu comprendre pour d'autres, acteurs et commentateurs ont donné en majorité à la fonction présidentielle une extension démesurée : le Président aurait une compétence générale d'arbitrage, il serait l'arbitre universel. Or l'essentiel dans l'article 5 c'est la mission attribuée au Président

auquel il est indiqué, secondairement en quelque sorte, qu'il doit procéder par arbitrage, directive valant en même temps limitation des possibilités d'action présidentielles.

Le débat a été compliqué par l'affirmation que la notion d'arbitrage n'est pas claire, ce qui est vrai. Mais est-il si impératif de s'y arrêter longuement pour savoir si elle commande une attitude passive ou active de l'arbitre, si elle évoque les terrains de sport ou les prétoires, si elle relève du droit privé ou international... ? Ne peut-on s'accorder sur les éléments communs à toute conception de l'arbitrage ? En premier lieu, le fait que l'arbitre prend des décisions et qu'on attend de lui qu'il tranche en toute impartialité entre plusieurs points de vue, qu'il soit étranger aux intérêts qui s'opposent. Ce qui signifie concrètement que lorsque l'article 5 fait du Président un arbitre, il lui retire toute initiative en l'absence de conflit, il exclut le simple rôle de conseil et il lui impose lorsqu'il tranche de ne pas se comporter en homme de parti, de se tenir au-dessus du jeu politique. Ne soulève pas de difficultés non plus l'idée que l'arbitre reçoit un mandat limité, il est appelé à se prononcer sur des questions précises, il ne peut sortir du champ soumis à son appréciation. La portée de l'arbitrage se définit par référence à l'étendue du domaine où il est invité à s'exercer. On est alors tout naturellement renvoyé à l'article 5 pour définir l'étendue de l'arbitrage présidentiel.

Or, au contraire du rôle de gardien de la Constitution, la mission d'arbitrage n'a pas une portée générale puisque sont définis les domaines où elle est appelée à jouer, ce qui revient à exclure les autres. Et ces domaines sont relativement étroits : fonctionnement régulier des pouvoirs publics et continuité de l'Etat. Que leur délimitation exacte soit imprécise n'y change pas grand-chose. Cela pourra être gênant en certaines circonstances mais restera sans incidences importantes sur l'ampleur du champ ouvert à l'arbitrage présidentiel. En effet, même en prenant les deux expressions dans leur sens le plus large, on ne procédera jamais qu'à quelques rectifications de frontières, pour faire entrer dans les pouvoirs publics ceux qui ne figurent pas dans la Constitution (essentiellement locaux) (9) et pour englober dans la continuité de l'Etat celle des services publics. Le domaine de l'arbitrage n'en est pas bouleversé, et, en outre, à l'intérieur de celui-ci, le Président n'a aucun monopole et n'inter-

(9) G. Druesne, *Essai sur la notion de pouvoirs publics en droit français*, RDP, 1976, p. 1149.

viendra que pour résoudre quelques problèmes importants mais résiduels.

En effet, la mission du Président ici n'est plus de faire respecter la Constitution — même si la référence au fonctionnement *régulier* des pouvoirs publics crée une équivoque — mais de veiller à la bonne marche des institutions, ce qui est différent. L'accent n'est pas mis sur une conformité à la règle mais sur un déroulement dans le temps, sur la nécessité pour les institutions de fonctionner sans interruption, de façon « régulière », continue — d'où l'idée complémentaire de continuité de l'Etat. A la suite d'une défaillance, d'un vide, d'un conflit, c'est-à-dire de situations de fait sans lien avec une quelconque violation de la Constitution, il arrivera que le fonctionnement des institutions se bloque. La plupart du temps des mécanismes sont prévus et des responsables désignés pour y remédier, et la continuité sera rétablie en dehors du Président. Tous les problèmes de cette nature ne relèvent pas en effet de lui. Mais il se trouvera des hypothèses, peu fréquentes, où il lui appartiendra d'intervenir, d'arbitrer. La Constitution en prévoit deux : la désignation d'un successeur à un Premier ministre démissionnaire ou décédé, la dissolution de l'Assemblée nationale en conflit avec le Gouvernement (10).

L'article 5 est constant dans son souci de limiter la fonction présidentielle. Si le Président est invité à arbitrer parfois, ce n'est pas pour choisir la route — c'est là le rôle du Gouvernement — mais pour assurer la continuité de l'exécutif et faire trancher par le peuple un différend entre le Parlement et l'équipe gouvernementale. On est loin de l'arbitre régulateur de toute l'activité politique, pour ne pas dire du décideur suprême, inventé par certains.

### *Le Président garant*

La fonction présidentielle n'a pas pour seule vocation de s'exercer dans l'ordre interne. Le second paragraphe de l'article 5 crée aussi des devoirs au Président en matière de défense de la souveraineté extérieure de l'Etat. De l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, des accords et traités, il est institué garant ; on conclut qu'il en est responsable et répond de leur respect.

(10) L'idée que la dissolution se rattache au pouvoir d'arbitrage présidentiel est d'ailleurs contestée. Le Président ne choisit pas entre plusieurs thèses, il n'impose pas non plus un compromis, il renvoie la solution du conflit au peuple qui, lui, est l'arbitre.

Ici encore il faut se demander sur quoi portent exactement ses responsabilités.

La lecture de la Constitution montre que ce rôle du Président se manifeste dans toute son ampleur, et de façon exclusive, en cas de crise grave désorganisant les pouvoirs publics. L'article 16 lui donne personnellement les moyens de la surmonter et on a pu alors qualifier sa situation de dictature temporaire. Mais il apparaît en même temps que le Président n'est pas seul en charge de l'indépendance, de l'intégrité du sol national, et du respect de la parole donnée par la France ou à la France. En sont responsables, en premier lieu, les autres pouvoirs publics constitutionnels : Parlement et Gouvernement. Il n'est qu'à relire l'article 16 pour constater qu'il en fait sans équivoque les défenseurs ordinaires de la souveraineté. Le Président n'est habilité à se substituer à eux que lorsqu'ils ne peuvent fonctionner. Il intervient en ultime recours, lorsque les premières lignes de défense ont été emportées.

De cette analyse on pourrait conclure qu'en dehors de ces circonstances dramatiques, le Président est privé de pouvoirs spécifiques ; dépourvu de tout rôle actif, il est en réserve, il veille. Sa mission de garant serait réduite, par la compétence concurrente des autres pouvoirs publics constitutionnels, à la dénonciation des menaces éventuelles sur la souveraineté — sans assurance sur l'effet de sa mise en garde —, au déclenchement de procédures destinées à empêcher qu'elle ne soit violée — on retrouve la saisine du Conseil constitutionnel —, au refus de signer des décisions qui, à son jugement, y porteraient atteinte. Il ne montre pas ici non plus le chemin, il s'efforce de faire respecter les sens interdits.

A une interprétation aussi restrictive on objectera sans doute que la Constitution fait ailleurs du Président de la République le chef des armées (art. 15) et lui confie la négociation et la ratification des traités (art. 52). Ce qui dépasse, et de beaucoup, le rôle étriqué dans lequel on semble vouloir ici cantonner le garant. Et on ajoutera que, combinés à d'autres (art. 13, al. 1 et 2 ; art. 14), ces dispositions ont pour effet de créer au profit du Président un domaine propre — qu'on l'appelle « réservé » ou autrement —, comprenant la politique étrangère et la défense nationale, où il agit à sa guise.

La prééminence présidentielle en ces matières est unanimement acceptée. Pourtant l'apparition de ces « chasses gardées » participe elle aussi de la tendance constante depuis 1958 à élargir la fonction présidentielle au-delà de la lettre de la Constitution. Ici elle s'autorise à conférer au Président l'exclusivité, ou au moins la primauté, dans des domaines partagés avec d'autres et où sa suprématie est pour le

moins contestable. Le Président en effet n'y dispose pas de pouvoirs propres (ceux de l'article 16 mis à part). Ceux-ci y sont, au contraire, soit répartis par la Constitution entre lui et le Premier ministre responsable de la défense nationale (art. 21) — ce qui peut être interprété comme attribuant à celui-ci la meilleure part, c'est-à-dire la conception, la définition du budget, des équipements..., pour ne laisser au Président que le commandement des armées, rôle décoratif en temps de paix et, il faut l'espérer, symbolique en temps de guerre —, soit exercés en fait en étroite coopération avec le Gouvernement et son ministre des affaires étrangères qui définissent la politique (art. 20) et détiennent les dossiers. Quel Président — garant, rappelons-le, de la parole donnée par la France — prendrait le risque de se voir refuser par le Parlement, de connivence avec le Gouvernement, l'autorisation de ratifier un traité négocié par lui seul ? Un tel camouflet n'aurait d'issue honorable que dans la démission.

Il reste que la fonction de garant n'enferme pas le Président dans un rôle passif où il ne serait pourvu en temps normal que de pouvoirs d'empêcher. Une telle vision serait trop réductrice : le Président peut prendre des initiatives et décider en effet. On conviendra, en même temps, que la Constitution ne lui donne pas une compétence générale et absolue, pour tout ce qui touche aux éléments de la souveraineté énumérés à l'article 5, mais des attributions ponctuelles qu'il ne peut guère exercer sans s'être assuré au préalable de l'accord du Gouvernement.

Au total, à l'inventaire, l'article 5 ne se révèle pas si riche qu'il permette de comprendre l'enthousiasme des Présidents se décrivant hardiment comme « en charge de "l'autorité indivisible de l'Etat" » (11), « le premier responsable national » (12), ayant « la première responsabilité politique de la France » (13), ou encore « le premier responsable des affaires publiques » (14) — pour s'en tenir à quelques-unes de leurs déclarations les plus célèbres. Et on ne distingue pas très bien comment ce texte pouvait contenir en puissance « le guide de

(11) Charles de Gaulle, Conférence de presse, 31 janvier 1964 (cf. Didier Maus, *Les grands textes et la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, p. 16).

(12) Georges Pompidou, Conférence de presse, 10 juillet 1969, *ibid.*, p. 18.

(13) Valéry Giscard d'Estaing, Discours de Carpentras, 8 juillet 1977, *Pouvoirs*, n° 3, Chronique constitutionnelle, p. 183.

(14) François Mitterrand, Déclaration télévisée du 8 juin 1983, *ibid.*, n° 27, p. 194.

la France » (15), « le chef suprême de l'exécutif » (16), ou même un « juge-arbitre » (17).

Force est plutôt de constater, au contraire, que l'article 5 n'ouvre pas au Président de vastes espaces où il puisse développer une action sans contraintes, exercer des responsabilités cardinales. Les grandes options ne lui appartiennent pas plus que la conduite des affaires quotidiennes. Il a accès à certains domaines, toujours éminents mais en nombre limité ; la plupart du temps il n'en a pas le monopole et ses interventions y sont soumises à des conditions qui ne les rendent peut être pas exceptionnelles mais tout au moins peu fréquentes.

Quelle est donc, dans ces conditions, la conception de la fonction présidentielle consacrée par l'article 5 ?

## II. — LA CONCEPTION DE LA FONCTION PRÉSIDENTIELLE

En vérité c'est bien une dyarchie qu'institue la Constitution de 1958, et, dans cette dyarchie, si le Gouvernement n'a pas le rôle le plus noble, il dispose de la réalité du pouvoir. L'article 20 lui confère une compétence générale de définition et de conduite de la politique de la nation à laquelle, pour bâtir un rôle honorable, important mais non hégémonique, au Président, l'article 5 déroge ; il doit donc être interprété restrictivement. Ainsi se dégage une conception de la fonction présidentielle où le chef de l'Etat est en charge de quelques domaines essentiels dans lesquels, au surplus, il ne possède pas de pouvoir discrétionnaire. C'est un chef d'Etat parlementaire classique qui ne peut, en conséquence, sérieusement contrarier l'action du Gouvernement.

### *Le Président est en charge d'un certain nombre d'intérêts limitativement énumérés*

La fonction présidentielle se limite à la défense des intérêts définis à l'article 5, ce qui signifie que le Président n'est pas en charge

(15) Ch. de Gaulle, dès le 28 décembre 1958. F. Mitterrand n'est pas loin de l'idée lorsqu'il s'écrie : « Ma tâche en ce moment de notre histoire est d'assurer la conduite du pays, de connaître pour les comprendre vos aspirations, vos besoins, de vous montrer la route à suivre. » Déclaration télévisée du 23 mars 1983, cf. cette *Revue*, n° 26, *Chronique constitutionnelle française*, p. 188.

(16) Georges Pompidou, Conférence de presse, 10 juillet 1969 ; Didier Maus, *op. cit.*, p. 18.

(17) F. Mitterrand, Déclaration à Europe 1, 9 décembre 1986, *Le Monde*, 11 décembre 1986.

des intérêts généraux de la nation, ou de l'intérêt national tout court — ce qui lui donnerait les pleins pouvoirs — il ne peut intervenir que dans les domaines relevant de sa fonction et par les procédures prévues par la Constitution. Il n'a pas le droit de se saisir d'une question si la Constitution n'a pas décidé qu'elle entrait dans le champ de ses compétences. En clair : le Président ne peut faire ce qu'il veut et compléter à sa guise l'article 5. La liste des intérêts qu'il a mission de protéger est assez brève : le respect de la Constitution, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat, l'indépendance de la nation et l'intégrité du territoire, le respect de la parole donnée. L'ensemble n'est pas négligeable certes et ces domaines sont vitaux pour le pays, mais un choix a été fait qui laisse de côté, car l'énumération n'est pas indicative, mais bien limitative, non seulement tout ce qui concerne la société, l'économie, les finances, la culture et l'enseignement, domaines appartenant au Gouvernement, mais — quoi qu'il ait pu être dit parfois — des intérêts aussi importants que la sécurité intérieure, les acquis sociaux, la solidarité, la cohésion ou l'unité nationale (18), qui lui auraient permis, cette dernière surtout, de concurrencer le Gouvernement sur presque tous les terrains.

La Constitution consacre ainsi une conception de la fonction présidentielle s'exerçant sur les hauteurs loin au-dessus du quotidien de la vie nationale, mais où en même temps si le Président est en retrait il ne se désintéresse pas de l'action du Gouvernement car il doit être informé de tout — c'est pourquoi il préside le conseil des ministres, signe les ordonnances et les décrets, promulgue les lois, nomme les hauts fonctionnaires — afin de pouvoir intervenir quand il le faut pour faire respecter quelques principes et règles du jeu fondamentaux. Le Président n'agit pas lui-même, il met plutôt en garde, contrôle, déclenche des procédures protectrices au déroulement desquelles il n'est pas associé. S'il fallait définir sa fonction d'un mot, c'est celui de *tuteur* qui viendrait le plus spontanément à l'esprit. Il laisse agir, n'intervenant que pour contrôler les décisions les plus graves et protéger éventuellement la nation du désastre (19).

C'est en vain que l'on soutiendrait que cette conception a été remise en cause par la révision constitutionnelle de 1962. L'élection

(18) On ne saurait trop recommander de lire attentivement le texte de l'article sur ce point, ce qui éviterait des erreurs comme celle de Christian Fauvet, écrivant dans *Libération* du 8 décembre 1986 : « Dès lors que la France plonge dans le drame, un article de la Constitution s'impose à lui : il est le garant de l'unité nationale et de la paix civile. »

(19) Cf. Charles de Gaulle, Bayeux, le 16 juin 1946 (en annexe ci-après).

du Président de la République au suffrage universel a sans conteste renforcé sa légitimité et par là son autorité, mais elle ne transforme pas plus la fonction qu'elle ne modifie la liste des pouvoirs présidentiels. Elle ne saurait autoriser le Président à annexer de nouveaux domaines et à prendre des décisions que la Constitution remet en d'autres mains. Défendre qu'elle entraîne une nouvelle répartition des compétences serait admettre que la France a abandonné à la discrétion du Président la Constitution de 1958. Au surplus, s'il y avait bien eu en 1962 novation de la fonction présidentielle, il faudrait expliquer pourquoi elle n'a pas entièrement survécu aux élections législatives de 1986. Comment un changement de majorité parlementaire peut-il entraîner une réduction des pouvoirs constitutionnels du Président ? Et on peut risquer une comparaison : si demain les préfets étaient élus, cela leur donnerait-il qualité pour se substituer aux présidents de conseil régionaux ou généraux et aux maires dans l'exercice des compétences que la loi leur attribue en propre ? La réponse est, bien sûr, négative. Ce qui est incontestable c'est que l'élection au suffrage universel a modifié le rapport des forces entre le Président d'une part, le Gouvernement et le Parlement d'autre part. Mais si les Présidents ont pu en profiter pour étendre leurs pouvoirs, ils ne l'ont certainement pas fait dans le respect de la Constitution. D'ailleurs Charles de Gaulle avait répondu par avance à l'objection dans son allocution télévisée du 20 septembre 1962 où il proposait le nouveau mode d'élection « sans que doivent être modifiés les droits respectifs ni les rapports réciproques des pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire tels que les fixe la Constitution, mais en vue de maintenir et d'affermir dans l'avenir nos institutions vis-à-vis des entreprises factieuses... » (20).

Le vote acquis, très vite de Gaulle devait oublier ces propos et proclamer, au contraire, que l'investiture populaire transformait la fonction présidentielle. Pétition de principe, largement utilisée et acceptée depuis, mais qui tient lieu de démonstration.

### *Le Président exerce des compétences liées*

Il faut revenir à l'idée que l'article 5 donne sens et unité à toutes les dispositions de la Constitution concernant le Président. Des règles précisant son statut, comme la durée du mandat, son caractère renouvelable, l'institution d'un collège électoral en rupture avec la tradition, manifestent le souci de conférer au titulaire de la

(20) D. Maus, *ibid.*, p. 50.

fonction présidentielle la continuité, l'autorité, la légitimité, indispensables à sa mission. Le lien est plus étroit encore pour les pouvoirs présidentiels, ils sont les attributs nécessaires de la fonction et ils ne peuvent être utilisés en dehors de son champ d'exercice.

Le Président n'est pas libre de renoncer, même de façon ponctuelle, aux missions que lui confie la Constitution. On sait qu'il s'agirait en effet d'une révision constitutionnelle déguisée (21). Lorsque l'un des intérêts essentiels dont il a la charge est en péril, il doit mettre en œuvre les pouvoirs — propres ou partagés — dont il dispose pour faire respecter la Constitution, assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, préserver la souveraineté de l'Etat. La violation ou la menace constatée, il ne peut rester passif, il doit agir, il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider de son attitude et éventuellement de s'abstenir. En d'autres termes, sa compétence est toujours liée. Ainsi, lorsqu'une loi votée par le Parlement est inconstitutionnelle, il ne doit pas la promulguer : lorsqu'une ordonnance ou un décret n'est pas conforme au texte de 1958 il doit refuser de signer (22), si le Premier ministre est démissionnaire il doit procéder — rapidement — à son remplacement, si les conditions de mise en œuvre de l'article 16 sont réunies il doit prendre les mesures exigées par les circonstances. Il aura parfois le choix entre plusieurs procédures, par exemple lorsqu'une loi n'est pas conforme à la Constitution il pourra préférer provoquer une nouvelle délibération plutôt que de saisir le Conseil constitutionnel, mais il a l'obligation d'user de l'un des instruments que la Constitution met à sa disposition. Même le choix du moment, dernier refuge du pouvoir discrétionnaire, n'est pas entièrement libre puisque, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, le Président ne peut attendre au-delà de l'usage et du raisonnable pour, par exemple, désigner un nouveau Premier ministre, nommer un ministre, signer une ordonnance.

Inversement, l'utilisation de ses pouvoirs en dehors des domaines où il est compétent ou dans un but autre que l'un de ceux prévus, constituerait un détournement de procédure. Il ne peut refuser de promulguer une loi si elle est conforme à la Constitution et de signer une ordonnance, ou un décret, ne mettant pas en cause les intérêts essentiels sur lesquels il veille. Ceci quel que soit son jugement sur

(21) Et peut-être même d'une haute trahison, cf. Jean Massot, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1986, p. 150.

(22) Cf. Olivier Duhamel, Ordonnances : signer ou ne pas signer ?, *Le Monde*, 11 avril 1986.

l'atteinte portée à d'autres intérêts — peut-être importants — et *a fortiori* sur l'opportunité du texte qui lui est soumis. Prétendre le contraire c'est accepter, en particulier, que le Gouvernement perde toute autonomie et que ses compétences soient absorbées par le Président de la République. Que devient alors l'article 20 ?

Il reste que le Président doit apprécier lui-même l'existence et parfois la gravité de l'atteinte ou de la menace sur l'un des intérêts protégés. Question de droit le plus souvent, le Président interprète la Constitution dans les conditions décrites plus haut, mais aussi de fait (les conditions du recours à l'article 16 sont-elles réunies ?). Sa compétence est liée car elle est finalisée, mais c'est à lui de déterminer s'il se trouve dans une situation où il est obligé d'agir. Son interprétation n'est pas discrétionnaire mais les contrôles qui pèsent sur elle sont imparfaits. Sauf dans l'hypothèse où le Conseil constitutionnel ne confirmerait pas l'existence de l'inconstitutionnalité qu'il avait cru découvrir dans une loi, les sanctions sont politiques, disproportionnées (Haute Cour) ou éventuelles et tardives (refus de la réélection). Cependant l'absence de compétence discrétionnaire commande que le Président motive ses actes par référence à la défense des intérêts dont il a la charge. La motivation peut rester implicite pour certaines décisions positives, mais s'il s'agit d'un refus, comme celui de signer un décret par exemple, le Président doit s'en expliquer.

Ne faudrait-il pas alors supprimer l'article 5 ? Ainsi compris en 1958, le Président représentait le respect du droit, la stabilité, la continuité, en face de coalitions changeantes que les auteurs de texte pensaient — dans le prolongement de la IV<sup>e</sup> République — voir se succéder au pouvoir. L'hypothèse était celle d'une cohabitation, non pas avec un Gouvernement aux couleurs opposées à celles du Président, mais avec des forces composites passagèrement regroupées. Si le Président s'en tenait à ses pouvoirs constitutionnels, cette conception répondait d'ailleurs de façon satisfaisante aux problèmes posés par la non-coïncidence éventuelle entre les majorités présidentielle et parlementaire.

Mais c'est justement l'apparition d'une majorité regroupée autour de son nom qui devrait entraîner la transformation du rôle du Président.

Tous les Présidents de la V<sup>e</sup> République ont en effet violé la Constitution dont ils ont pourtant la garde. Ils ont conçu leur rôle en se souciant moins de ce que leur imposait le texte que de ce que

l'état des forces politiques rendait en fait possible, sans qu'il soit question à aucun moment de se limiter aux responsabilités fixées par l'article 5, et *a fortiori* de descendre en dessous ; au contraire ils n'ont eu de cesse d'élargir leurs pouvoirs : toujours « toute la Constitution », jamais « rien que la Constitution », telle a été la pratique depuis 1958. Les Présidents ont pas à pas, ou d'un coup, en dépit de conjonctures parfois défavorables, poussé avec opiniâtreté la fonction présidentielle jusqu'aux limites politiquement acceptables. L'écart entre leur comportement et leur rôle constitutionnel est tel que l'entreprise qui consiste à tenter de retrouver le second donne parfois le sentiment paradoxal d'un exercice de droit constitutionnel fiction.

Cet écart pose au moins deux problèmes que l'on évoquera pour conclure.

— Est-il normal que le Président soit si peu astreint au respect de la Constitution que de telles déviations soient possibles ? L'absence de tout contrôle juridique direct sur les actes du Président est-il encore défendable alors, en particulier, que le Conseil constitutionnel assure un contrôle toujours plus poussé sur les décisions des élus de la Nation siégeant au Parlement ? Un déséquilibre se crée entre un législatif contraint au respect du droit et un Président agissant à sa guise.

— Si décidément la conception de la fonction présidentielle arrêtée en 1958 est inadaptée, si un consensus s'est établi sur une transformation du rôle du Président, si on n'estime ni possible ni souhaitable de revenir au texte, faut-il laisser subsister dans la Constitution un article, dès son origine, bafoué ?

#### ANNEXE

##### *La fonction présidentielle vue par les Présidents de la République*

Les Présidents de la République ont tous été amenés à exposer la conception qu'ils avaient de la fonction présidentielle (1). Il y aurait une étude intéressante à faire sur les situations dans lesquelles ils se sont exprimés : comme candidat légitimiste ou d'opposition, au lendemain de

(1) Les références renvoient aux ouvrages dont l'accès est apparu comme le plus facile. P. Avril et Jean Gicquel, *Chroniques constitutionnelles françaises*, parues dans *Pouvoirs* (la mention Chr. const. renvoie au numéro de cette revue). Didier Maus, *Les grands textes et la pratique institutionnelle de la V<sup>e</sup> République*, Documentation française, 2<sup>e</sup> éd., 1985 (Maus) ; Valéry Giscard d'Estaing, *Discours et déclarations*, Documentation française (Doc. fse).

l'élection, puis lorsque leurs pouvoirs risquaient d'être remis en cause (changement de Premier ministre, élections législatives en cours de mandat, candidature à un nouveau mandat), et enfin comme ancien Président. Et on verrait varier selon les circonstances l'idée que chacun se fait de sa mission en fonction de la conjoncture. On constaterait aussi que les références directes à l'article 5 sont assez exceptionnelles.

Ces prises de position sont trop nombreuses pour être toutes rapportées ici. Il a fallu faire un choix. Celui-ci a été plus facile pour Georges Pompidou et Valéry Giscard d'Estaing, qui se situaient dans la continuité du régime et lui ont — avec des nuances — essentiellement proclamé leur attachement, qu'avec Charles de Gaulle — double fondateur avec l'élaboration de la Constitution et la mise en œuvre d'une pratique — et surtout François Mitterrand. L'opposant ne concevait pas la fonction comme le Président assuré de l'appui de la majorité parlementaire, et le chef de l'Etat a tiré la leçon de la situation apparue en mars 1986 tout en s'efforçant de délimiter un domaine aussi large que possible.

Ph. A.

Charles de GAULLE

*Bayeux, 16 juin 1946*

Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent... qu'au-dessus des contingences politiques soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons...

Au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement ; à lui la mission de nommer les ministres et d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement ; au chef de l'Etat la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'Etat tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens ; à lui la tâche de présider les conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas ; à lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine ; à lui s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

*L'Année politique, 1946, p. 245.*

*Déclaration devant le Comité consultatif constitutionnel*

Le chef de l'Etat a pour rôle essentiel d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics... Le Président de la République, j'y insiste, est essentiellement un arbitre qui a pour mission d'assurer, quoi qu'il arrive, le fonctionnement des pouvoirs publics.

*Avis et débats du CCC, 1960, p. 118.*

*Paris, place de la République, 4 septembre 1958*

Qu'il existe, au-dessus des luttes politiques, un arbitre national, élu par les citoyens, qui détienne un mandat public, chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République.

Maus, p. 9.

*28 décembre 1958*

Guide de la France et chef de l'Etat républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et suivant l'esprit nouveau qui me l'a fait attribuer.

*Discours et Messages, t. III, p. 64.*

*4 novembre 1960*

Il m'appartient d'assurer, quoi qu'il arrive, la continuité de l'Etat et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

*Ibid., p. 250.*

*Allocution télévisée. 20 septembre 1962*

Or, la clé de voûte de notre régime, c'est l'institution nouvelle d'un Président de la République désigné... pour être le chef de l'Etat et le guide de la France. Bien loin que le Président doive, comme naguère, demeurer confiné dans un rôle de conseil et de représentation, la Constitution lui confie, à présent, la charge insigne du destin de la France et de celui de la République.

Suivant la Constitution, le Président est, en effet, garant — vous entendez bien ? garant — de l'indépendance et de l'intégrité du pays, ainsi que des traités qui l'engagent. Bref, il répond de la France. D'autre part, il lui appartient d'assurer la continuité de l'Etat et le fonctionnement des pouvoirs publics. Bref, il répond de la République... Dans les domaines essentiels de la politique extérieure et de la défense nationale, il est tenu à une action directe...

Il va de soi que l'ensemble de ces attributions permanentes ou éventuelles amène le Président à inspirer, orienter, animer l'action nationale...

En somme... un des caractères essentiels de la Constitution de la Ve République, c'est qu'elle donne une tête à l'Etat.

Maus, p. 49.

*Conférence de presse, 31 janvier 1964*

... le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin... S'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est

confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'Etat et ceux du Premier ministre.

... la conception que le général de Gaulle a eue du rôle du Président de la République : à la fois chef suprême de l'exécutif, gardien et garant de la Constitution, il est à ce double titre chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable national.

Maus, p. 16.

*Mémoires d'espoir, t. II, p. 68*

(à propos des débats autour de la révision constitutionnelle de 1962)

Il faut ajouter que, notre pays étant ce qu'il est, le bon sens commande de n'y point confondre en une seule personne le rôle suprême du chef de l'Etat, à qui incombe le destin, c'est-à-dire le lointain et le continu, et la charge seconde de Premier ministre, qui, au milieu des saccades de toutes les sortes et de tous les jours, mène l'action du moment et dirige les exécutants.

*Mémoires d'espoir, t. I, p. 35*

(à propos de l'élaboration de la Constitution de 1958)

... ce que j'ai depuis longtemps voulu, que, désormais, le chef de l'Etat soit réellement la tête du pouvoir, qu'il réponde réellement de la France et de la République, qu'il désigne réellement le Gouvernement et en préside les réunions, qu'il nomme réellement aux emplois civils, militaires et judiciaires, qu'il soit réellement le chef de l'armée, bref qu'émanent réellement de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité...

Georges POMPIDOU

*Intervention à l'Assemblée nationale, 24 avril 1964*

Le référendum a donné « la confirmation des pouvoirs dont dispose le Président pour orienter la politique de la France... (lui) donne le rôle déterminant qui lui revient pour l'impulsion comme pour la continuité... nous avons besoin d'un homme à la barre, cet homme-là ne peut être que le Président de la République ».

*JO Débats, 941 et 950.*

*Déclaration à l'Assemblée nationale, 24 avril 1964*

Mais je puis affirmer qu'il n'y a pas de domaine réservé et cela dans aucun sens, qu'en toutes matières, pour l'impulsion, la ligne générale, la continuité, je tiens le rôle du chef de l'Etat pour essentiel, mais que, par contre, je ne saurais continuer ma tâche, ni porter mes responsabilités qu'autant que je suis ou que je serais pleinement d'accord sur tous les aspects de la politique qu'il m'appartient, d'ailleurs, de conduire au fur et à mesure des événements avec le Gouvernement dont je dirige l'action.

Maus, p. 62.

*Le nœud gordien, 1974*

Notre Constitution, modifiée par le référendum qui a institué l'élection du Président de la République au suffrage universel, a clairement posé le principe de la priorité du chef de l'Etat... Le chef de l'Etat, investi directement de la confiance de la nation, est et doit être le chef incontesté de l'exécutif. C'est lui qui, avec son Gouvernement, doit définir la politique et la conduite... (le Premier ministre est dans une situation de) subordination fondamentale.

... Je suis convaincu que les futurs Présidents de la République seront amenés à intervenir dans la direction de l'Etat de façon constante, permanente, et à maintenir par l'action quotidienne cette suprématie qu'ils ne tiendront pas automatiquement du « coefficient personnel ».

Maus, p. 63-65.

*Conférence de presse, 10 juillet 1969*

... je crois que le choix qu'a fait le peuple français démontre son adhésion à la conception que le général de Gaulle a eue du rôle du Président de la République : à la fois chef suprême de l'exécutif, gardien et garant de la Constitution, il est à ce double titre chargé de donner les impulsions fondamentales, de définir les directions essentielles et d'assurer et de contrôler le bon fonctionnement des pouvoirs publics ; à la fois arbitre et premier responsable national.

... une telle conception comporte la primauté du chef de l'Etat qui lui vient de son mandat national et qu'il est de son devoir de maintenir.

*Entretiens et discours*, p. 107, t. I.

*Présentation des vœux à l'Élysée, 2 janvier 1970*

La sauvegarde de nos institutions constitue à mes yeux ma responsabilité première et personnelle...

*Le Monde*, 4 janvier 1970.

*Réponse à Georges Altschuler, qui, lors de la conférence de presse du 23 septembre 1971 lui expliquait qu'il paraissait « plus engagé, qu'arbitre »*

... gardez-vous de consulter le *Litté*, car vous y apercevriez que l'arbitre est quelqu'un qui dispose de tous les pouvoirs et qui décide souverainement.

*Entretiens et discours*, p. 116, t. I.

Valéry GISCARD D'ESTAING

*Interview à La Croix, 4 mai 1974*

Je suis persuadé que les Français ne veulent plus d'un Président pour chrysanthèmes et inaugurations. Ils sont maintenant attachés, comme je le suis, à l'idée du Président responsable des orientations de la politique du pays.

*Réunion de presse, 25 juillet 1974*

... pour moi, gardien des institutions, les institutions vont de soi, (je ne modifierai pas) un régime dans lequel les attributions du Président de la République, concernant l'impulsion de la politique, sont des attributions très importantes.

*Le Monde*, 27 juillet 1974.

*Entretien avec Jacques Chancel, Antenne 2, 16 juin 1976*

... ce n'est pas, dans nos institutions, seulement un arbitre, comme il l'était autrefois... c'était un peu un arbitre de touche, ce n'était pas un arbitre qui accompagnait le jeu. Il intervenait dans quelques circonstances pour donner une petite indication sur la vie politique. A l'heure actuelle, cela ne peut pas être seulement un arbitre parce qu'il a été élu sur quelque chose... c'est donc lui qui anime la politique d'ensemble...

*Doc. fse*, 1976, 8-9, p. 233.

*Interview télévisée, 21 décembre 1976*

... la mission du Président de la République c'est de maintenir l'unité nationale.

*Doc. fse*, 1976, t. 17-18, p. 529.

*Conférence de presse, 17 janvier 1977*

... le Président de la République a deux fonctions. Il doit assurer le bon fonctionnement des institutions. Il est, comme on dit, le garant des

institutions. Il est en même temps le protecteur des libertés des Français... (Mais il est aussi) quelqu'un qui représente, du fait de son élection, l'application d'une certaine politique, ou en tout cas la référence à un certain principe politique. Alors il y a, en effet, non pas ambiguïté, mais ambivalence dans les fonctions du Président de la République.

*Doc. fse, 1977, p. 26.*

*Entretien accordé aux grands quotidiens régionaux, 20 mai 1977*

... La Constitution définit, dans son article 5, le rôle du Président de la République. Cet article 5 indique d'abord qu'il est gardien de la Constitution. Gardien de la continuité de l'Etat, c'est une formule qui n'a pas de raison d'être pour les temps faciles. Elle indique la mission à remplir dans les temps difficiles... Il ne faut pas dire que la Constitution a été faite sur mesure pour le général de Gaulle.

*Doc. fse, 1977, t. IV, p. 38.*

*Discours de Verdun-sur-le-Doubs, 27 janvier 1978*

... Certains ont voulu dénier au Président de la République le droit de s'exprimer. Curieuse République que celle qui serait présidée par un muet ! ... le Président de la République n'est pas un partisan, il n'est pas un chef de parti. Mais il ne peut pas rester non plus indifférent au sort de la France. Il est à la fois arbitre et responsable... Parmi mes responsabilités j'ai celle de réfléchir constamment, quotidiennement, aux problèmes de l'avenir, et de mettre en garde les citoyens contre tout choix qui rendrait difficile la conduite des affaires de la France... le Président n'appartient pas au jeu des partis. Il doit regarder plus haut et plus loin, et penser d'abord à l'intérêt supérieur de la nation.

*Maus, p. 18.*

*Interview à L'Express, 10 mai 1985*

Dans un tel cas (alternance), le Président de la République ne peut garder que l'exercice de ses fonctions formelles... et la présidence du conseil des ministres. Cette présidence je comptais l'exercer comme étant simplement une présidence de séance...

*Pouvoirs, 34, Chr. const., p. 167.*

... les pouvoirs du Président de la République sont les mêmes que ceux de son prédécesseur de la IV<sup>e</sup> République, « avec en plus le droit de dissolution et le pouvoir que lui confère le prestige populaire ».

*Pouvoirs, 37, Chr. const., p. 172.*

François MITTERRAND

*Déclaration à l'Assemblée nationale, le 24 avril 1964*

... les pouvoirs que le Président de la République prétendrait tirer des dispositions de l'article 5 de la Constitution de 1958, « le Président de la République garant de l'indépendance nationale », sont vidés de tout moyen d'exécution par les dispositions spéciales qui accordent au Premier ministre les pouvoirs dont il aurait besoin pour accomplir sa mission... Déjà nous connaissions ce secteur réservé qui a fait passer indûment les affaires étrangères, la défense nationale... sous la gouverne directe du Président de la République. Le secteur réservé violerait la Constitution mais le domaine suprême, lui, apparu soudain à l'horizon de nos institutions, ruine la République.

Maus, p. 80.

*Conférence de presse, 17 novembre 1965*

Tout en restant fidèle à ma conception d'un chef de l'État arbitre, je ferais en sorte que cet arbitre remplisse son rôle en veillant au respect des engagements pris et en stimulant la mise en œuvre des options fondamentales.

*Le Monde*, 19 novembre 1965.

*Débat avec Michel Debré à Antenne 2, le 8 janvier 1978*

Les présidents de la République, sous les trois formes que nous avons connues... se sont toujours comportés comme des capitaines d'équipe, rarement comme des arbitres équitables entre les deux camps. C'est une mauvaise conception du rôle des présidents.

... L'institution... veut que le Président de la République soit le chef d'un camp.

... l'un des verbes les plus présents dans la bouche de M. Giscard d'Estaing, c'est « je conduis les affaires de la France ». Eh bien, non ! Ce n'est pas lui qui doit les conduire... c'est le Premier ministre.

*Pouvoirs*, n° 9, p. 89.

*Cartes sur table, Antenne 2, 9 octobre 1978*

Puisque les institutions le veulent, le Président de la République est devenu le maître absolu de toutes les décisions du pouvoir exécutif.

Olivier Duhamel, *La gauche et la V<sup>e</sup> République*, p. 280.

« L'actuel président concentre dans ses mains les trois pouvoirs traditionnels, exécutif, législatif et judiciaire, et le pouvoir moderne de l'infor-

mation, il gomme les institutions, tire sur toutes les cordes, extrait des textes tout leur jus, crée un régime de fait qui n'a d'équivalent nulle part, un régime non dit où la démocratie formelle couvre une marchandise importée du bric-à-brac des dictateurs, sans qu'on puisse de bonne foi l'appeler dictature, système ambigu, démocratie d'apparence, en vérité implacable... monarchie populaire et si peu populaire. »

*Ici et maintenant*, p. 75.

*Déclaration devant le groupe socialiste de l'Assemblée européenne  
4 février 1981*

Le chef de l'Etat dispose de grands pouvoirs... nous entendons nous-même exercer ces pouvoirs. Mais pas davantage. Nous ne voulons pas faire du Président de la République ce qu'il est aujourd'hui : un touche-à-tout obsédé de toucher à tout. Disposer de tant de pouvoirs et rester si loin des intérêts des gens, à quoi bon ?

*Le Monde*, 6 février 1981.

*Interview au Monde, 2 juillet 1981*

... le Président de la République peut à tout moment faire prévaloir l'opinion qu'il a de l'intérêt national... J'exercerai dans leur plénitude tous les pouvoirs que me confie la Constitution. Ni plus, ni moins.

*Interview à Michèle Cotta, 9 décembre 1981*

... le Président de la République n'a pas à arbitrer entre des ministres et même entre les ministres et le Premier ministre. Le Premier ministre et les ministres doivent exécuter la politique définie par le Président de la République, dès lors que le Président de la République a pour devoir de mettre en œuvre le programme sur lequel il a passé contrat avec la nation.

Son rôle (du Premier ministre) est un rôle éminent, c'est même un rôle prééminent, mais bien entendu lorsqu'il s'agit de décider dans un moment difficile, c'est à moi qu'il incombe de décider.

*Le Monde*, 11 décembre 1981.

Le Premier ministre a la responsabilité du Gouvernement par définition et je laisse le Gouvernement agir conformément à la Constitution. Je m'applique simplement à donner certaines directives. La direction principale c'est l'application du programme sur lequel j'ai été élu.

Le Président de la République a beaucoup de pouvoirs, il n'a pas tous les pouvoirs, non seulement institutionnellement, c'est-à-dire d'après la Constitution qui est la règle commune, mais aussi par rapport à la conception que j'ai de la démocratie... la politique pratiquée par le Gouvernement m'engage au premier chef. Je suis le premier responsable de la politique française.

*Interview télévisée, 17 août 1982*

J'ai la charge de veiller à la sécurité des Français. J'ai la charge d'assurer le maintien de la nation, mais j'ai la charge de veiller à la grandeur de la France.

*Le Monde*, 19 août 1982 (à propos du terrorisme).

*Déclaration télévisée, 23 mars 1983*

Ma tâche, en ce moment de notre histoire, est d'assurer la conduite du pays, de connaître pour les comprendre vos aspirations, vos besoins, de vous montrer la route à suivre.

*Pouvoirs*, 26, Chr. const., p. 188.

*Vœux à l'Élysée*

Garant de l'unité nationale, je serai là pour assurer la continuité de nos institutions.

*Le Monde*, 2 janvier 1986.

*Déclaration au banquet des anciens d'Alfortville  
12 janvier 1986*

L'un des rôles auxquels je tiens le plus, c'est celui de gardien de la solidarité.

*Pouvoirs*, 37, Chr. const., p. 196.

*Déclaration au meeting de Lille, 7 février 1986*

... garant de la cohésion sociale, je veux dire de la cohésion nationale...

*Pouvoirs*, 38, Chr. const., p. 191.

*Déclaration à la Roche de Solutré, 18 mai 1986*

Je dois veiller à ce que les décisions du Gouvernement ou de la majorité ne soient pas attentatoires à ce qu'il y a de bon, de sain et de nécessaire dans l'unité nationale.

*Le Monde*, 20 mai 1986.

*Interview au Point, 10 novembre 1986*

... je regrette autant que naguère, quand j'étais dans l'opposition, l'idée même de « secteur réservé ». Il n'y a pas de « secteur réservé ». Il y a la Constitution et l'intérêt national. Il suffit de s'en tenir là.

*Déclaration à Europe 1, 9 décembre 1986*

Il lui (au Président) reste donc dans le domaine de la politique intérieure... à faire connaître — lorsqu'il le juge nécessaire — son jugement ou à mettre en garde l'opinion contre ce qu'il penserait dangereux pour... la cohésion nationale...

C'est un arbitre dans de nombreux domaines. C'est un peu un juge arbitre, c'est-à-dire qu'il lui appartient de temps à autre de siffler, quand ce ne serait que la fin de la partie...

Je dois simplement intervenir lorsque je sens qu'il y a danger. Danger pour l'unité du pays, ou danger pour l'intérêt général.

Pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai vécu, non pas en esprit, mais en fait à peu près comme vivaient mes trois prédécesseurs... C'est-à-dire que non seulement la lettre de la Constitution m'accordait de grands et de vrais pouvoirs, mais l'usage établi depuis le général de Gaulle faisait que tout revenait au Président de la République. J'ai écrit des livres à l'époque pour m'en plaindre, et je continue de penser que le Président de la République disposait de trop de pouvoirs en fait, non pas en droit ; en fait dans l'usage, dans la pratique quotidienne. Et pendant les cinq premières années de ma présidence, j'ai peu à peu aménagé cet usage, de telle sorte que je n'ai pas été aussi bouleversé que vous semblez le croire lors du changement de majorité.

... Il y a la conception que j'ai, moi, d'un meilleur équilibre des pouvoirs. Il ne faut pas de pouvoir absolu. Mais il y a un pouvoir prééminent. Le Président de la République doit disposer d'une grande autorité.

*Le Monde*, 11 décembre 1986.

RÉSUMÉ. — *La pratique suivie depuis 1958 a fait perdre de vue le rôle que la Constitution, dans son article 5, attribue au Président. La fonction présidentielle aurait dû se déployer dans des domaines assez étroitement délimités, dont elle n'a pas le monopole, et ses manifestations être peu fréquentes. Le Président n'est pas en charge de l'intérêt national dans son ensemble, mais d'un certain nombre d'intérêts vitaux pour le pays, limitativement énumérés, et il n'exerce que des compétences liées.*