

DOC EN POCHE

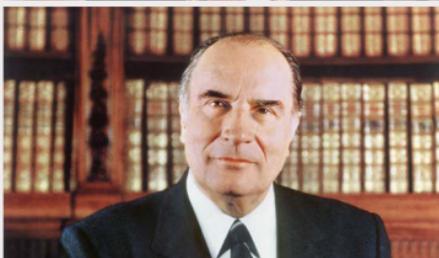
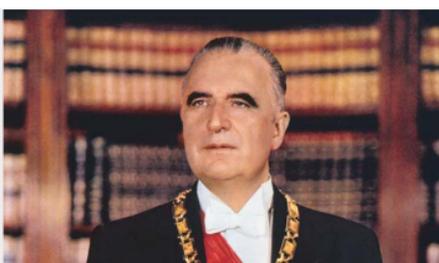
ENTREZ DANS L'ACTU

Le président de la République

en 30 questions

Isabelle Flahault, Philippe Tronquoy

3^e
édition



La
documentation
Française

Sommaire

Panorama.....	5
---------------	---

L'auteur présente le sujet, son actualité, et l'illustre de faits, de lois, de chiffres, de comparaisons internationales

Questions-réponses.....	23
-------------------------	----

1 question = 1 double-page de réponse

Le président, une création de la V ^e République ?	24
Quel est le rôle du président ?.....	26
Qui peut devenir président ?.....	28
Comment la campagne électorale se déroule-t-elle ?.....	30
Comment la campagne électorale est-elle financée ?.....	32
Comment le président est-il élu ?	34
Quelle est la durée du mandat présidentiel ?.....	36
Que se passe-t-il en cas de décès ou de démission ?.....	38
Pourquoi parle-t-on d'« irresponsabilité politique » du président ?	40
Quelle responsabilité pénale, civile et administrative ?	42
Le président peut-il être destitué ?.....	44
Le président a-t-il tous les pouvoirs ?.....	46
Le président, un « monarque républicain » ?.....	48
Le président, une exception française ?	50
Du président « arbitre » au président « capitaine » ?	52
Quels sont les pouvoirs de nomination du président ?.....	54
Quelles sont les relations du président avec le gouvernement ?...	56
Le président est-il le chef de l'exécutif ?	58
Les cohabitations, un président amoindri ?	60

Quels sont les rapports entre le président et le Parlement?.....	62
La dissolution, une arme présidentielle?	64
Pour quelles raisons le président peut-il organiser un référendum?	66
Quel est le rôle du président dans le domaine de la justice?	68
Quels sont les rapports entre le président et le Conseil constitutionnel?	70
Le président, le premier des diplomates?	72
Le président, un chef de guerre?	74
Comment le président peut-il déclencher le « feu nucléaire »?.....	76
Quels sont les services de l'Élysée et leur budget?	78
Le président, un grand bâtisseur?	80
 @ vous la parole	 83

*Une interaction avec les internautes
de vie-publique.fr : la mise en ligne,
lors de la parution de l'ouvrage,
des réponses à une sélection de questions*

Bibliographie et sitothèque.....	93
----------------------------------	----

*Pour aller + loin : les principaux livres
et sites internet*



Panorama

// Les 10 et 24 avril 2022, les Français éliront pour la onzième fois consécutive le président de la République. Il s'agira de désigner le titulaire du douzième mandat présidentiel depuis l'instauration de la V^e République en 1958. L'élection du chef de l'État au suffrage universel est devenue, en France, le rendez-vous électoral majeur de la vie politique en même temps que le « marqueur » par excellence des institutions. Mais quels sont les pouvoirs du président ? Quelle est sa place au sein de nos institutions ? Détenteur de nombreuses prérogatives, peut-il pour autant être toujours qualifié de « monarque républicain » ? //

■ L'institution présidentielle en 2022

Le 4 octobre 2022, la V^e République entrera dans sa soixante-cinquième année – se rapprochant ainsi du record de longévité de soixante-dix ans de la III^e République – et, pour la majorité des Français, le président de la République – qui désigne dans ce livre la fonction institutionnelle en France, celle-ci pouvant être occupée par une femme ou un homme – aura

toujours incarné le pouvoir suprême. Qu'il s'agisse de la politique intérieure ou de la conduite de la diplomatie, la figure du chef de l'État est assurément associée aux décisions engageant l'avenir. Et, bien évidemment, l'élection présidentielle constitue depuis 1965 le moment le plus décisif de la vie politique, la « mère des batailles ».

Indépendamment de la personnalité des titulaires successifs de la charge, la permanence l'emporte lorsque l'on examine la fonction de chef de l'État. Un certain nombre d'évolutions institutionnelles ont, pour autant, eu lieu depuis 1958. Les plus récentes sont intervenues avec la dernière réforme de la Constitution du 23 juillet 2008.

Dans le droit fil des présidences antérieures, le chef de l'État manifeste une activité diplomatique intense. Et au cours de ces dernières décennies, les sommets internationaux se sont multipliés (Conseils européens, sommets du G8 et du G20, COP 26 sur le changement climatique...). Pourtant, la multiplication des crises – dette grecque, afflux des réfugiés, Brexit, Covid-19 – ou encore la lutte contre le terrorisme international met à rude épreuve le pouvoir des chefs d'État ou de gouvernement. Un pouvoir que, pour la France, le général de Gaulle avait voulu assurer grâce à la large capacité de décision du pouvoir exécutif – qui a la charge de conduire la politique nationale – avec à sa tête le président de la République.

■ Pourquoi élire le président au suffrage universel ?

Le général de Gaulle souhaitait que le président de la République apparaisse sans conteste comme « l'homme de la Nation » et que sa position de véritable chef de l'exécutif soit ainsi assurée. Il estimait que, si son action pendant la Seconde Guerre mondiale lui avait donné la stature nécessaire pour exercer la fonction de chef de l'État de cette façon, cette légitimité historique pourrait manquer à ses successeurs. Alors qu'il avait été élu en décembre 1958 par un collège électoral au suffrage universel mais indirect, il décida donc de proposer aux Français par la voie du référendum, le 28 octobre 1962, l'élection du président au suffrage universel direct.

Cette décision provoqua un des premiers grands affrontements politiques de la V^e République. Elle signifiait en effet que la lecture « présidentielle » du régime, qui avait cours depuis quatre ans, n'était pas une parenthèse appelée à se refermer après la guerre d'Algérie. Plusieurs partis politiques s'opposaient à cette lecture. Mais le « oui » au référendum de 1962 l'ayant emporté avec 62 % des voix, c'est par l'ensemble du corps électoral que de Gaulle est réélu en décembre 1965. Par la suite, ce changement constitutionnel est assez vite entériné par les partis. La candidature de François Mitterrand à la présidence en 1965, candidat unique de la gauche, soutenu notamment par la SFIO et le Parti communiste, avait déjà valeur d'acceptation.

La révision de 1962, « une forfaiture ? »

C'est le mot employé par Gaston Monnerville, président du Sénat de l'époque, à l'encontre du Premier ministre Georges Pompidou et de son gouvernement, en septembre 1962. Comme la plupart des juristes, il critique la procédure utilisée pour réviser la Constitution. Il s'agit de celle de l'article 11 qui permet normalement de soumettre au référendum des projets de loi ordinaire et non des révisions de la Constitution. Cette procédure est prévue, quant à elle, à l'article 89. L'article 11 a l'avantage de permettre au président de se passer de l'accord du Parlement sur le texte proposé avant de le proposer au vote des Français. Le 5 octobre 1962, une motion de censure est adoptée à l'Assemblée nationale et renverse le gouvernement Pompidou. C'est la seule motion de censure à avoir été votée jusqu'à aujourd'hui. De Gaulle a répondu par la dissolution de l'Assemblée.

Les enquêtes d'opinion ont toujours montré l'attachement des Français à ce mode électoral, ce qu'atteste leur mobilisation aux élections présidentielles, qui échappent jusqu'à présent à la montée de l'abstention. En 2012, les taux de participation aux deux tours de l'élection étaient respectivement de 79,48 % et 80,35 % des inscrits, soit une abstention de 20,52 % et 19,65 %. En 2017, si cette dernière a un peu augmenté pour atteindre 25,44 % au second tour, ce taux reste inférieur au maximum connu pour ce

type d'élection de 31,15 % au second tour en 1969, et bien loin du record des élections régionales de 2021 avec 66,72 % d'abstention au premier tour.

■ Une place ambiguë au sein de l'exécutif

La position qu'occupe le chef de l'État dans les institutions est au cœur de la spécificité de la V^e République.

Sous les III^e et IV^e Républiques, le pouvoir exécutif s'était révélé très faible et l'instabilité gouvernementale très forte : 107 gouvernements de 1875 à 1940 et 25 entre octobre 1946 et juin 1958. Le fondateur de la V^e République a voulu rompre avec ce passé. Ainsi la Constitution du 4 octobre 1958 donne au pouvoir exécutif de puissants moyens pour gouverner, notamment par le biais du « parlementarisme rationalisé ». Il s'agit des dispositions permettant d'encadrer le fonctionnement du Parlement pour éviter la paralysie et l'instabilité ministérielles. Parmi ces mesures, on compte, par exemple, la maîtrise de la quasi-totalité de l'ordre du jour des deux assemblées jusqu'à la révision de 2008, et de la moitié depuis.

Mais en dotant l'exécutif de pouvoirs importants, la Constitution n'est pas sans ambiguïté quant aux prérogatives respectives du président de la République et du Premier ministre. Si le président dispose des attributions majeures – désignation du chef du gouvernement, dissolution de l'Assemblée nationale, pouvoirs de crise (article 16), recours au référendum, larges pouvoirs

de nomination... –, le Premier ministre « détermine et conduit la politique de la Nation » (article 20) et « dirige l'action du gouvernement » (article 21).

Il en résulte un fonctionnement de l'exécutif différent selon que le président bénéficie ou non du soutien d'une majorité des députés. Dès lors que la majorité de l'Assemblée nationale lui est hostile (cohabitation), sa liberté pour nommer le chef du gouvernement devient très théorique. Ce dernier doit en effet avoir la confiance de l'Assemblée nationale qui sinon peut le renverser. Sans majorité, le chef de l'État est alors amené à désigner comme Premier ministre le responsable du parti ayant le plus grand nombre de représentants à l'Assemblée. Une fois installé à l'hôtel Matignon, c'est à ce dernier qu'appartient dès lors la réalité du pouvoir, même si le président conserve un rôle clé dans les domaines de la politique étrangère et de la défense.

I Une singularité par rapport aux autres régimes existants

Outre ce fonctionnement différencié en période de cohabitation ou non, la singularité de la V^e République est manifeste lorsqu'on la compare aux autres régimes existants. Et de nouveau, on retrouve la fonction présidentielle.

Les régimes démocratiques se classent en régimes présidentiels et en régimes parlementaires.



Questions-
réponses

Quelle responsabilité pénale, civile et administrative ?

Un président protégé

Il n'est pas responsable des actes qu'il accomplit en qualité de président de la République. Comme les parlementaires, il bénéficie d'une immunité pour les actions entreprises dans l'exercice de son mandat. On ne peut pas lui reprocher une prise de décision. Le faire serait lui enlever tout pouvoir politique et le réduire à l'impuissance. Cette protection est nécessaire car le président, élu par le peuple, est garant de la continuité de l'État. Il ne peut pas être « empêché ». Cette immunité est totale pendant et après son mandat, jusqu'à la fin de ses jours, sauf en cas de manquement incompatible avec l'exercice de sa fonction (destitution).

Un président inviolable

Pour tous les autres actes qui ne sont pas liés à sa fonction et qui pourraient lui être reprochés par la justice, le président jouit d'un statut spécial. La révision de la Constitution de février 2007 le protège temporairement. Pendant la durée de son mandat, il est inviolable, c'est-à-dire qu'il ne peut pas être poursuivi, ni obligé de témoigner devant un tribunal. Cette protection, qui le distingue d'un citoyen ordinaire, ne dure qu'un temps. Elle cesse un mois après la fin de ses fonctions. Toute action à son encontre pour des faits commis avant ou pendant son mandat peut alors être jugée.

Quelques exemples pour mieux comprendre

- >>> Un président qui, lors d'un discours, met en cause un adversaire politique ou décide de faire voter une loi impopulaire ne peut pas être traduit devant les tribunaux, même quand il n'est plus en place. Le même président qui, avant son mandat, ou pendant, a commis une grave infraction au Code de la route ne pourra être convoqué par le juge qu'un mois après la fin de ses fonctions. Il est redevenu alors un justiciable ordinaire.

Un président au-dessus des lois?

- >>> Non, il est d'abord tenu de respecter la Constitution, qui est la loi suprême et dont il est le gardien. Responsable d'un délit très grave, même difficile à imaginer comme un vol ou pire un crime, il peut être destitué de sa fonction par la Haute Cour, puis jugé comme tout citoyen. Il aura, dans ces derniers cas, « manqué à ses devoirs » et porté atteinte à sa fonction.

Il peut aussi, pour des faits accomplis dans le cadre de ses fonctions, être poursuivi devant la Cour pénale internationale pour crimes contre l'humanité. Mais il est difficile d'imaginer un président de la République, élu au suffrage universel, devenir un dictateur sanguinaire ou un chef de guerre exterminateur!

La Cour pénale internationale (CPI)

- >>> Créée en 2002, située à La Haye (Pays-Bas), la CPI est chargée de juger les individus coupables de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité, de génocide.

Quels sont les rapports entre le président et le Parlement ?

Un président au rôle limité...

Les relations du chef de l'État avec le Parlement sont limitées mais loin d'être inexistantes. Cette situation résulte du fait que c'est le Premier ministre qui est responsable devant les assemblées et non le chef de l'État. Ainsi, le président peut adresser des messages aux assemblées et, depuis la révision de la Constitution de 2008, prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès (réunion de l'Assemblée et du Sénat). Il signe les décrets d'ouverture et de clôture des sessions extraordinaires du Parlement. Enfin, il peut demander une nouvelle délibération sur une loi avant de la promulguer.

... sauf dans quelques cas particuliers

En situation de crise, le Parlement est dessaisi de son pouvoir législatif au profit du président (article 16). Toutefois, depuis la révision de 2008, les parlementaires ont un droit de regard sur la durée d'application de ces dispositions avec la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel.

Mais le président dispose surtout de l'« arme absolue » qu'est la dissolution de l'Assemblée nationale.

Un Parlement qui peut le destituer

Depuis la révision de février 2007, le Parlement constitué en Haute Cour peut destituer le président en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ».

Le droit de parole : une rupture de la tradition ?

>>> Depuis la III^e République, le président ne pouvait pas se présenter physiquement dans les hémicycles du Sénat et de l'Assemblée nationale. Mais depuis 2008, il est autorisé à prendre la parole devant le Congrès, réunion des deux assemblées à Versailles. Cette conception, héritée de la loi du 13 mars 1873, matérialisait la volonté d'écarter le président Adolphe Thiers qui intervenait alors fréquemment devant l'Assemblée. À partir de là, le chef de l'État ne put qu'adresser des messages lus aux parlementaires en son nom.

Les sessions extraordinaires ou le libre choix du président

>>> Le président ouvre et clôture ces sessions par décret. Mais l'initiative en revient au Premier ministre ou à la majorité des députés. Le chef de l'État n'est cependant pas obligé d'accéder à la demande qui lui est faite. Le général de Gaulle avait tranché en ce sens dès mars 1960. Saisi par 287 députés, il leur opposa une fin de non-recevoir. Cette arme est aussi redoutable en cohabitation. Ainsi, François Mitterrand refusa en 1987 de convoquer le Parlement qui devait examiner un projet de loi modifiant le statut de la Régie Renault encore nationalisée.

Combien de nouvelles délibérations ?

>>> Le président de la République a demandé trois fois une nouvelle délibération sur un texte avant de le promulguer : en 1983, à propos du projet d'exposition universelle à Paris de 1989 ; en 1985, au sujet de la Nouvelle-Calédonie ; et en février 2003, pour la réforme des modes de scrutin aux élections régionales et européennes.

Le président, un grand bâtisseur ?

Un nouveau « domaine réservé » ?

À partir de Georges Pompidou, l'expression « grands travaux » est souvent employée pour désigner des réalisations architecturales d'envergure impulsées par le président. Aucune disposition dans la Constitution n'attribue une telle fonction au chef de l'État. Toutefois, l'implication de plusieurs présidents dans ce type de projets est telle qu'on a pu parler d'un élargissement du fameux « domaine réservé ».

Des « présidents architectes »

Georges Pompidou a attaché son nom au centre Beaubourg qui réunit des collections d'art moderne et contemporain. Valéry Giscard d'Estaing est associé, notamment, au musée d'Orsay et à l'Institut du monde arabe, même si ces projets ont été amplifiés ou menés à bien sous François Mitterrand. Les réalisations durant les deux septennats de celui-ci sont très nombreuses : Grand Louvre, Arche de la Défense, Opéra de la Bastille, Bibliothèque nationale de France... Le musée du quai Branly, consacré aux arts premiers, a été porté par Jacques Chirac.

Une exception française

Ce rôle architectural du président dans la capitale n'a pas d'équivalent dans les autres pays occidentaux. On peut y voir le prolongement d'une tradition monarchique : nombre de rois de France ayant laissé eux aussi un héritage architectural important.

Patrimoine et création

>>> « On ne peut pas se figer dans le passé. Paris n'est pas une ville morte, ce n'est pas un musée à entretenir. Les bâtisseurs – de Louis XIV à Haussmann – ont détruit encore plus qu'ils n'ont construit. [...] Nous sommes des conservateurs de civilisation. La difficulté est d'être en même temps des créateurs. C'est pourquoi, bien entendu, il faut préserver le Paris historique. [...] Mais il faut aussi construire et pas seulement à des fins pratiques. » (Georges Pompidou, entretien dans *Le Monde* du 17 octobre 1972).

Pourquoi avoir créé le musée du quai Branly ?

>>> « Dresser, face à l'emprise terne et menaçante de l'uniformité, la diversité infinie des peuples et des arts. Offrir l'imaginaire, l'inspiration, le rêve contre les tentations du désenchantement. Donner à voir ces interactions, cette collaboration des cultures [...] qui ne cesse d'entrelacer les fils de l'aventure humaine. Promouvoir, contre l'affrontement des identités et les logiques de l'enfermement et du ghetto, l'exigence du décloisonnement, de l'ouverture et de la compréhension mutuelle. Rassembler toutes celles et tous ceux qui, à travers le monde, s'emploient à faire progresser le dialogue des cultures et des civilisations. » (Jacques Chirac, allocution lors de l'inauguration du musée, 20 juin 2006).

Un président architecte

>>> « Dans toute ville je me sens empereur ou architecte – ce qui revient au même –, je tranche, je décide, j'arbitre. » (François Mitterrand, *La paille et le grain*, 1975).