



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le rôle du Premier ministre
(dissertation)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Le Premier ministre, dirigeant de la politique nationale.....	4
A - La mise en œuvre des orientations définies par le président de la République.....	4
B - Le dirigeant de la majorité parlementaire et de la définition de sa politique	5
II - Le Premier ministre, dirigeant institutionnel et politique.....	7
A - Un dirigeant institutionnel à la tête du gouvernement.....	7
B - Un dirigeant parlementaire.....	8

INTRODUCTION

Les articles 20 et 21 de la Constitution sont très clairs. « Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la défense nationale. Il assure l'exécution des lois ... il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires ... Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités ... Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un conseil des ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé ». Mais aussi, le Gouvernement et donc le Premier ministre « détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration et de la force armée. Il est responsable devant le Parlement ... ». Le Premier ministre joue ainsi un rôle fondamental dans la vie institutionnelle et politique française.

Il incarne le lien entre le chef de l'Etat et les députés à l'Assemblée nationale. Il est donc une sorte de « go-between » entre les deux organes élus au suffrage universel direct et c'est en étant l'émanation de l'un ou de l'autre qu'il bénéficie, lui aussi, d'une réelle légitimité.

En premier lieu, il est l'homme du président de la République et de la majorité parlementaire au cas de convergence entre ces deux organes. Mais, en pareille occurrence, il apparaît davantage comme l'exécutant du chef de l'Etat duquel il tire sa légitimité ; le président de la République incarnant directement la volonté nationale, il occupe le devant de la scène. En vertu de la responsabilité qui est la sienne devant l'Assemblée nationale selon l'article 49 de la Constitution, le Premier ministre demeure tout autant l'émanation de cette majorité parlementaire qu'il incarne à la direction du gouvernement.

En second lieu, au cas de divergence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, le Premier ministre n'est plus que l'émanation de la majorité parlementaire, comme cela a pu se produire de 1986 à 1988, de 1993 à 1995 et entre 1997 et 2002.

Ces éléments signifient que le Premier ministre est toujours celui de la majorité parlementaire et qu'il peut être aussi celui du Président dans l'hypothèse d'une convergence entre les deux majorités. Nul besoin de préciser que cette seconde option s'avère la plus orthodoxe d'un point de vue constitutionnel.

Cela implique que la direction de la politique nationale incombe au Premier ministre (I) que ce soit dans la perspective d'une mise en œuvre des orientations définies par le président de la République ou en initiant directement la politique de la majorité parlementaire. Par ailleurs, il lui revient de diriger et orienter la majorité parlementaire (II) en tant que chef du gouvernement tout comme en tant que chef de cette majorité.

I – LE PREMIER MINISTRE, DIRIGEANT DE LA POLITIQUE NATIONALE

Le Premier ministre se verra chargé de la mise en œuvre des orientations définies par le président de la République dans l’hypothèse d’une convergence des majorités présidentielle et parlementaire et jouera, dès lors, un rôle nécessairement plus effacé (A). A l’inverse, dans l’hypothèse d’une divergence, son rôle sera plus étoffé ainsi que sa dimension personnelle du fait de son action comme dirigeant immédiat de la majorité parlementaire (B).

A - La mise en œuvre des orientations définies par le président de la République

Le président de la République, par la légitimité qui est la sienne et dûe à son élection au suffrage universel direct, incarne la volonté nationale et l’expression immédiate du souverain. De la sorte, dans l’hypothèse d’une convergence des majorités présidentielle et parlementaire - ce qui s’approche le plus de l’esprit de la Vème - le président détermine les orientations essentielles de la politique nationale qu’il a fait approuvées, après les avoir exposées, par le suffrage populaire, après avoir nommé « son » Premier ministre.

Le président de la République est ici, en quelque sorte, le compositeur quand le Premier ministre tient la baguette en tant que chef d’orchestre. Il est chargé de la mise en musique du programme présidentiel. Il est second mais pas secondaire, bien que nécessairement plus effacé puisqu’il doit sa nomination au chef de l’Etat dont il est l’homme de main et est révocable à tout instant, selon le désir du président.

Au sein du pouvoir exécutif s’opère un partage vertical des pouvoirs entre président de la République et Premier ministre. La primauté présidentielle est certes incontestable. Nonobstant celle-ci, le Premier ministre dispose de l’ensemble de la « machine-Etat » pour conduire à bien la politique définie. C’est un second jouissant de larges prérogatives constitutionnelles puisqu’il traite de l’ensemble des problèmes d’ordre national. Au sein de l’Etat, il se trouve au cœur du dispositif et il est, en l’espèce, irremplaçable tant la palette de ses compétences est large.

Il est enfin l’objet d’une double responsabilité, à la fois devant l’Assemblée nationale ainsi que le prévoit l’article 49 de la Constitution, mais aussi, en réalité, devant le président de la République puisqu’il est sensé être tenu pour responsable des déboires gouvernementaux et présidentiels. Le Premier ministre doit donc « durer et endurer », selon la formule du général de Gaulle.

Ce schéma décrit une situation institutionnelle « normale » dans laquelle convergent majorités présidentielle et parlementaire. Il en va parfois autrement en cas de cohabitation et là, les cartes constitutionnelles et politiques sont rebattues, au plus grand bénéfice du Premier ministre.

B - Le dirigeant de la majorité parlementaire et de la définition de sa politique

En cas d'élections législatives, pendant le mandat présidentiel, défavorables au chef de l'Etat, le président est quelque peu désavoué. Certes, sa légitimité est d'une autre nature que celle des députés et peut-être cela justifie-t-il son maintien en fonction à l'Elysée. Néanmoins, une nouvelle période s'ouvre, celle de la cohabitation.

Le nouveau Premier ministre, nommé par le président de la République, sera issu des rangs de la nouvelle majorité parlementaire et donc d'orientation politique différente de celle du président de la République. Une sorte de dualité de la direction de la politique nationale s'impose où la confusion des genres guette parfois. Le Premier ministre prend alors une autre dimension. Il n'est plus l'homme du président mais celui de la majorité parlementaire. Il bénéficie de plus larges pouvoirs et sa légitimité vient du Parlement et non plus de l'Elysée. Il est alors le chef immédiat, plein et entier de la majorité, sans tutelle présidentielle au-dessus de lui.

La direction du pouvoir est concurremment détenue par le président de la République et le Premier ministre, bien que ce dernier exerce - il faut bien le dire - l'essentiel des pouvoirs ; le domaine présidentiel sur le pouvoir étant réduit aux acquêts.

Le danger vient, en premier lieu, d'une rivalité avérée entre le président de la République et « le Premier ministre de la majorité ».

Au partage vertical du pouvoir succède alors un partage horizontal, lequel prévoit l'exercice par chacun des deux organes composant le pouvoir exécutif des prérogatives respectives déterminées par le texte constitutionnel.

Il est à rappeler, pour mémoire, que les pouvoirs confiés discrétionnairement au chef de l'Etat sont peu nombreux et dans cette perspective le champ d'application de l'article 20 du texte constitutionnel est d'autant plus étendu. C'est ainsi que le Premier ministre devient le dirigeant de fait, effectif, si l'on peut dire, au détriment du chef de l'Etat, lequel se voit cantonné aux fonctions essentielles de l'Etat et à une espèce de pose institutionnelle le transformant en dirigeant de fait de l'opposition parlementaire.

A priori, dans cette situation, la responsabilité du Premier ministre semble réduite à s'exercer devant l'Assemblée nationale exclusivement.

Il n'en est rien en réalité, car cette responsabilité peut intervenir et être mise en jeu sur décision du président de la République en appelant à l'arbitrage populaire, soit par la démission de ce dernier entraînant de nouvelles élections (ce qui est peu probable et ne s'est jamais produit car il faudrait un conflit institutionnel majeur pour en arriver là et qui n'est guère souhaitable), soit en provoquant la dissolution de l'Assemblée nationale et donc la tenue de nouvelles élections, une des dernières prérogatives présidentielles discrétionnaires, en l'espèce. Il est à noter que ce cas de figure ne s'est jamais produit lors des trois cohabitations. Pour obtenir quelque succès, il faudrait, là encore, une situation particulièrement délicate que le président emploierait à des fins politiciennes. Cela pourrait être mal interprété et, finalement, contre-productif. Les risques sont donc majeurs pour le président dans ce cas et il n'en est pas un qui ait fait autre chose que d'attendre le terme normal de cette expérience pour en tirer un avantage substantiel.

Que ce soit dans une optique de convergence ou de divergence des majorités présidentielle et parlementaire, le Premier ministre participe toujours plus ou moins, selon les situations, à la mise en œuvre de la politique nationale. Sa position institutionnelle lui permet aussi d'être préposé à la

conduite de la majorité parlementaire aussi bien en tant que chef du gouvernement qu'en tant que chef de la coalition électorale victorieuse.

II - LE PREMIER MINISTRE, DIRIGEANT INSTITUTIONNEL ET POLITIQUE

Dirigeant institutionnel, le Premier ministre l'est toujours, que ce soit en période de convergence ou en période de divergence des majorités présidentielle et parlementaire. En période de concordance, ce rôle est plus mesuré puisqu'il relaie simplement les conceptions présidentielles. En période de divergence, il est davantage le relai de la majorité politique dont il porte les orientations. Dirigeant institutionnel certes (A), le Premier ministre est aussi nécessairement le dirigeant de la majorité parlementaire (B).

A - Un dirigeant institutionnel à la tête du gouvernement

« Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement », dispose l'article 21 de la Constitution. Son rôle, en accord avec le président de la République, est essentiel pour la nomination comme pour la démission des ministres.

Le Premier ministre se trouve donc au centre du dispositif institutionnel.

Par ailleurs, sur un plan plus politique, il veille à la cohésion politique du gouvernement, sa cohérence et sa solidarité, entres ministres, d'une part, du fait de la nécessaire solidarité gouvernementale et, d'autre part, entre le gouvernement et les partis composant la coalition majoritaire soutenant celui-ci.

Enfin, le Premier ministre est la clé de voûte de l'appareil administratif en tant que chef de l'Administration. S'il exerce le pouvoir réglementaire et se trouve à la tête de l'administration étatique, il assure aussi l'exécution des lois et négocie les accords en forme simplifiée. Sur le plan interne comme international, le Premier ministre est incontournable. Il est à l'origine de l'élaboration du projet de budget pour lequel il donne les orientations majeures à mettre en place auprès de chaque ministre sensé s'y conformer. Les politiques sociale, économique, fiscale constituent quelques unes de ses compétences principales. Enfin, il assure, aux côtés du chef de l'Etat, des responsabilités éminentes en matière de défense et diplomatique. C'est dans l'exercice de ces fonctions que ses prérogatives institutionnelles prennent toute leur dimension. Pour ne pas apparaître trop présent à l'occasion d'une réforme houleuse, le Président de la République a parfois tendance à s'abriter derrière son Premier Ministre qui devra assumer cette réforme. Emmanuel Macron le fait notamment pour la réforme des retraites. Mais, plus prosaïquement, plus quotidiennement, le Premier ministre est aussi le dirigeant premier de la majorité parlementaire.

B - Un dirigeant parlementaire

Le Premier ministre est aussi le chef de la majorité parlementaire dont il réalise le programme directement en période de divergence des majorités présidentielle et parlementaire. Autrement, c'est celui du président de la République qu'il met d'abord en œuvre. Il donne l'impulsion nécessaire à la réalisation des projets gouvernementaux. Pour cela, il lui revient de donner les orientations nécessaires aux ministres pour qu'ils préparent les projets de lois. Enfin, il s'emploie à les faire adopter au Parlement.

Si nécessaire, lorsque la majorité parlementaire se montre récalcitrante à l'adoption des projets de lois gouvernementaux ou par trop dispersée et contestataire à l'égard du gouvernement, le Premier ministre peut être amené, en tant que chef du gouvernement, à agiter l'usage du vote bloqué de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution et, dans les cas les plus extrêmes, engager la responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte précis, ainsi que le prévoit l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Ce fût notamment le cas du gouvernement de Manuel Valls face aux frondeurs du parti socialiste, pour faire adopter certains textes jugés trop libéraux (v. Jules PECNARD, « Valls propose de supprimer le 49-3 après l'avoir utilisé six fois », *L'Express*, 15 déc. 2016).

Enfin, le Premier ministre est le garant de la cohésion de la majorité parlementaire, elle-même gage de la longévité gouvernementale. La fonction de secrétaire d'Etat ou de ministre délégué aux Relations avec le Parlement n'y suffit pas : c'est la mission directe et personnelle du Premier ministre, particulièrement et c'est la situation la plus fréquente en cas de coalition parlementaire et gouvernementale. C'est notamment pour des divergences entre la majorité parlementaire et la ligne présidentielle que Jean-Marc Ayrault avait été remplacé à la tête du gouvernement en mars 2014.

La fonction de Premier ministre est la fonction la plus difficile de la République. L'enfer qu'est Matignon est bien connu et face aux innombrables difficultés quotidiennes, la mission de Premier ministre demande beaucoup de doigté et de finesse. La machine étatique et la machinerie gouvernementale, administrative ne doivent pas pour autant broyer la personnalité de l'homme ou de la femme occupant cette fonction, partagé entre deux légitimités présidentielle et parlementaire, potentiellement contradictoires.