

Les pouvoirs du Président de la République

1. – Les pouvoirs propres

Il s'agit de pouvoirs que le Président de la République exerce sans contreseing.

LES POUVOIRS DE GARANTIE ET D'ARBITRAGE

En matière constitutionnelle

L'article 5 de la Constitution, en proclamant que « *le Président de la République veille au respect de la Constitution* », lui accorde en pratique un pouvoir d'interprétation de la Constitution (pouvoir dont il a usé à plusieurs reprises : usage du référendum pour la révision constitutionnelle, refus de signature des ordonnances par exemple).

La nomination de trois membres du Conseil constitutionnel et le droit de saisine de cette institution (articles 56 et 61 de la Constitution) dont dispose le Président de la République relèvent également de son rôle de garant des institutions.

En matière judiciaire

Le Président de la République est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (article 64 de la Constitution) ; dans l'exercice de cette fonction, il est assisté par le Conseil supérieur de la magistrature.

LES POUVOIRS DE CRISE

Les pouvoirs exceptionnels de l'article 16 de la Constitution

Cette disposition, qui confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels de salut public, trouve une justification historique dans les événements de 1940, le Président de la République de l'époque, Albert Lebrun, personnellement hostile à l'armistice, ayant dû s'incliner et laisser les pouvoirs au Maréchal Pétain. La situation de crise que connaissait la France au moment de l'adoption de la Constitution de 1958 (guerre d'Algérie) est un autre élément d'explication. De fait, l'article 16 n'a été appliqué qu'une seule fois en 1961, à la suite de la tentative de putsch militaire survenue à Alger.

Ses dispositions ont toujours constitué l'un des points les plus controversés de la Constitution, même si le sujet a perdu beaucoup de son actualité. De fait, leur usage a été quelque peu encadré par la révision de la Constitution de juillet 2008.

Pour que le Président de la République puisse recourir aux pouvoirs exceptionnels de l'article 16, deux conditions de fond doivent être réunies :

- une « *menace grave et immédiate* » doit peser sur « *les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux* » ; sont en particulier visés les guerres et tous les mouvements insurrectionnels ;
- le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels doit être interrompu.

C'est au Président de la République qu'il appartient d'apprécier si les deux conditions sont remplies. S'il outrepassait ses droits, le Parlement pourrait se réunir en Haute Cour et le destituer pour manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat.

Les conditions de forme sont peu contraignantes, se limitant à une consultation du Premier ministre, des Présidents des deux assemblées et du Conseil constitutionnel (dont l'avis motivé doit être publié au *Journal officiel*).

En cas d'application de l'article 16, la répartition des pouvoirs telle qu'elle est prévue par la Constitution n'est plus applicable et le Président de la République exerce les pleins pouvoirs. Il « *prend les mesures exigées par les circonstances* ». Mais, précise la Constitution, ces mesures « *doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission* ». Les décisions prises par le Président de la République sont soumises pour avis au Conseil constitutionnel. Pendant la durée de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels, le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute.

Depuis la révision du 23 juillet 2008, il est précisé que, après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées pour recourir aux pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 demeurent réunies. Le Conseil se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

Le droit de dissolution

Le droit de dissolution appartient souverainement au Président de la République qui est simplement tenu, avant de l'exercer, de consulter les Présidents des assemblées et le Premier ministre.

La Constitution en fixe trois limites. La dissolution ne peut ainsi être prononcée :

- pendant l'intérim de la présidence ;
- pendant la période au cours de laquelle le Président de la République dispose des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution ;
- pendant les douze mois suivant une précédente dissolution.

Prévue pour résoudre une crise grave en faisant appel au peuple ou pour trancher ou prévenir un différend avec l'Assemblée nationale, la dissolution n'a été décidée que deux fois à ce titre (1962 et 1968). Dans les trois autres circonstances, elle a été prononcée par le Président de la République, soit en début de mandat pour disposer à l'Assemblée nationale d'une majorité soutenant sa politique (1981 et 1988), soit pour anticiper une consultation électorale à un moment jugé plus opportun (1997).

LES PRÉROGATIVES LIÉES AUX RELATIONS AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS

Avec le Gouvernement : le Président de la République nomme le Premier ministre et met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement ; il convoque, approuve l'ordre du jour et préside le Conseil des ministres.

Avec le Parlement : le Président de la République communique par messages avec le Parlement, ces messages étant lus par les Présidents de chaque assemblée et ne donnant lieu à aucun débat ; depuis la révision constitutionnelle de 2008, le Président peut également prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès, sa déclaration pouvant donner lieu, hors sa présence, à un débat sans vote. Cette nouvelle procédure a été mise en œuvre pour la première fois le 22 juin 2009, puis le 16 novembre 2015 à la suite des attentats commis à Paris et à Saint-Denis et enfin, le 3 juillet 2017.

2. – Les pouvoirs partagés

Il s'agit des pouvoirs que le Président de la République ne peut exercer qu'avec le contreseing du Premier ministre et, le cas échéant, du ou des autres ministres concernés.

LE POUVOIR DE NOMINATION

Conformément à l'article 8, alinéa 2 de la Constitution, le Président de la République nomme les ministres sur proposition du Premier ministre.

Le Président de la République (article 13 de la Constitution) nomme aux emplois civils et militaires de l'État. Cette compétence partagée avec le Premier ministre (article 21) se traduit par le fait que les hauts fonctionnaires ainsi que les dirigeants des établissements et entreprises publics sont nommés en Conseil des ministres. Toutefois, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, il est précisé, à l'article 13, que, pour certains emplois ou fonctions déterminés par une loi organique, en raison de leur importance pour la garantie des droits et libertés ou la vie économique et sociale de la Nation, le pouvoir de nomination du Président de la République s'exerce après avis public de la commission permanente compétente de chaque assemblée. Le Président de la République ne peut procéder à une

nomination lorsque l'addition des votes négatifs dans chaque commission représente au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés au sein des deux commissions.

LA SIGNATURE DES ORDONNANCES ET DES DÉCRETS

Le Président de la République signe les ordonnances (textes qui, bien que relevant du domaine de la loi, ont été pris par le Gouvernement préalablement habilité par le Parlement pour agir ainsi pendant un délai limité).

Il est arrivé, au cours d'une période de cohabitation, que le Président de la République refuse de signer les ordonnances ; on peut donc en conclure que le Président de la République n'a pas, en la matière, une compétence liée.

Le Président de la République signe également les décrets délibérés en Conseil des ministres.

LE POUVOIR DE CONVOQUER LE PARLEMENT EN SESSION EXTRAORDINAIRE

Le Président de la République peut convoquer le Parlement en session extraordinaire par décret sur un ordre du jour déterminé, à la demande du Premier ministre ou de la majorité des membres composant l'Assemblée nationale (article 29 de la Constitution).

La pratique institutionnelle n'en fait pas une compétence liée, la convocation relevant de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République.

LE RECOURS AU RÉFÉRENDUM

On distingue trois types de référendum au plan national ; seule la décision de recourir au référendum législatif n'est pas soumise à contreseing, mais elle nécessite une intervention préalable du Parlement ou du Gouvernement.

Le référendum constituant, soumis à contreseing (article 89, alinéa 2 de la Constitution), est une procédure qui nécessite le vote, préalablement, du texte par les deux assemblées dans des termes identiques. Dès le vote du texte, le Président de la République peut soit le soumettre à référendum, soit le soumettre au Parlement réuni en Congrès qui statue à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés (si le texte est d'origine parlementaire, seul le recours au référendum est possible). À l'exception du référendum du 24 septembre 2000 sur le quinquennat, le Congrès a toujours été appelé à se prononcer.

Le référendum législatif (article 11 de la Constitution) est une procédure initiée par le Gouvernement ou le Parlement (dans les faits, celui-ci ne l'a jamais utilisée). Le Gouvernement ou les deux assemblées du Parlement par une proposition conjointe, saisissent le Président de la République qui décide sans contreseing s'il interroge ou non le peuple. Si la proposition émane du Gouvernement, celui-ci doit faire une déclaration suivie d'un débat devant chaque assemblée. Depuis la révision constitutionnelle de 2008 et l'adoption de la loi n° 2013-1116 et de la loi organique n° 2013-1114 du 6 décembre 2013, un cinquième des membres du Parlement, soutenu par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales, peut également être à l'initiative d'un référendum législatif par le biais d'une proposition de loi. Si cette proposition de loi n'a pas été examinée par les deux assemblées dans un délai de six mois à compter de la décision du Conseil constitutionnel déclarant qu'elle a reçu le soutien du nombre d'électeurs requis, elle est soumise à référendum par le Président de la République. Le champ d'application de l'article 11 est vaste et susceptible d'interprétations extensives. Il couvre l'organisation des pouvoirs publics, la ratification d'un traité ayant des incidences sur le fonctionnement des institutions (*cf.* traité sur l'Union européenne en 1992, traité établissant une constitution pour l'Europe en 2005) et les réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale. Après la proclamation des résultats par le Conseil constitutionnel, le Président de la République promulgue la loi référendaire.

Le référendum prévu à l'article 88-5 de la Constitution, soumis à contreseing. Cette procédure est prévue pour les projets de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne. La portée de cette disposition, adoptée en 2005, a toutefois été atténuée en juillet 2008 puisque, désormais, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque

assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption d'un tel projet de loi par le Congrès.

Par ailleurs, depuis 2003, le Président de la République peut consulter les électeurs d'une collectivité territoriale d'outre-mer sur « *une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif* » ou sur son changement de statut (article 72-4 de la Constitution). La procédure est la même que celle utilisée pour l'article 11. Cette disposition a été utilisée en 2003 en Martinique, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, en 2009 à Mayotte et en 2010 en Guyane et en Martinique.

LES POUVOIRS EN MATIÈRE DE DIPLOMATIE ET DE DÉFENSE

La Constitution instaure une compétence partagée dans ces domaines : le Président de la République est le « *chef des armées* » (article 15), il « *négocie et ratifie les traités* » (article 52) ; de son côté, le Gouvernement, qui « *détermine et conduit la politique de la Nation* », « *dispose de la force armée* » (article 20).

La pratique institutionnelle fait de ces matières un « domaine réservé » du Président de la République lorsqu'il dispose d'une majorité parlementaire et un domaine partagé en cas de cohabitation. On peut estimer que le domaine réservé s'est étendu depuis le décret du 15 mai 2002 accordant au Président de la République la présidence du Conseil de défense et de sécurité nationale.

LE POUVOIR DE PROMULGATION DES LOIS

Le Président de la République, par décret contresigné du Premier ministre, promulgue les lois dans les quinze jours suivant la transmission du texte définitivement voté au Gouvernement. Pendant ce délai, il peut demander une nouvelle délibération de la loi votée (également avec contresignature du Premier ministre).

LE DROIT DE GRÂCE

Il s'agit d'une prérogative traditionnelle des chefs de l'État héritée de la monarchie qui permet de dispenser un condamné d'effectuer tout ou partie de sa peine.

Il est précisé, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, que la grâce doit être accordée individuellement, ce qui ne permet plus des grâces collectives.

Source : <http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-institutions-francaises-generalites/le-president-de-la-republique>