

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, VU PAR LA DOCTRINE PUBLICISTE, SOUS LA III^e RÉPUBLIQUE

Cédric HAUUY

Doctorant en droit public, I.R.E.N.E.E. (EA 3961)

Nancy-Université

La fonction présidentielle a toujours retenu l'attention de la doctrine en droit public. Si l'on assiste à une multiplication des études¹ sur le président de la V^e République, compte tenu de sa place particulière au sein de nos institutions, les études menées sur le président de la III^e et de la IV^e République sont en revanche plus rares.

Alors que le caractère éphémère de la IV^e République n'a pas permis l'émergence d'une doctrine sur la fonction présidentielle, la naissance du parlementarisme sous la III^e République sera propice au développement d'une doctrine publiciste sur la question.

En outre, les traditions républicaines, comme la limitation de la durée du mandat du président à sept ans, apparaissent sous la III^e République. Certaines traditions ont une influence directe sur la fonction présidentielle comme la souveraineté parlementaire qui est considérée comme l'un des dons les plus importants de la III^e République à notre héritage constitutionnel. Celle-ci trouve ses origines dans la Constitution GRÉVY, quand le président Jules GRÉVY affirme et promet qu'il n'entrera « jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels ». En pratique, la primauté du législatif est affirmé

¹ COHENDET (M.-A.), *Le président de la République*, Paris, Dalloz, Connaissance du droit, 2002 ; GUETTIER (Ch.), *Le président sous la V^e République*, Paris, P.U.F., Que sais-je ?, 1995 ; ZARKA (J.-C.), *Le Président de la V^e République*, 2^e Édition, Paris, Ellipses, Mise au point, 2006 ; LACROIX (B.), LAGROYE (J.), *Le Président de la République : Usages et genèses d'une institution*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1992 ; BIGAUT (C.), *Le Président de la Cinquième République*, Paris, La Documentation française, 2004 ; LE GALL (J.), *Les institutions de la V^e République à l'épreuve de l'alternance : la présidence de François Mitterrand*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome LXXXIV, 1997 ; VANDENDRIESSCHE (X.), « L'apport du Président Mitterrand au droit constitutionnel de la V^e République », *Revue de droit public* 1996, p. 637 ; CAMY (O.), « Le Chef de l'État est-il souverain sous la V^e République ? », *R.F.D.C.* 1996, p. 3 ; CHABAL (P.), FRAISSEIX (P.), « Déclin et renouveau de la présidence française dans le contexte de l'élection de 1995 », *R.F.D.C.* 1996, p. 35.

au profit d'un exécutif assujetti². Le président, affaibli, est ainsi voué à rester « simple spectateur politique investi d'une magistrature inactive ou contemplative³ ».

Au regard de ces évolutions constitutionnelles, la doctrine ne reste pas inactive. La question est d'abord étudiée dans les traités et les manuels, où le président y est analysé comme un élément du pouvoir exécutif au même titre que le gouvernement. C'est le cas chez de nombreux auteurs, qui sont des figures incontournables du droit constitutionnel, comme Adhémar ESMEIN, Léon DUGUIT ou Maurice HAURIUO. En outre, quelques articles traitent de la question du chef de l'État, mais restent marqués politiquement. Gaston JÈZE, en 1913, après avoir dressé un bilan de la fonction présidentielle, a ainsi la volonté d'influencer l'exercice de la présidence POINCARÉ. Enfin, deux études d'envergure sont seulement consacrées au chef de l'exécutif : *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes* de Joseph BARTHÉLEMY et *Le président de la République – son rôle, ses droits, ses devoirs* d'Henry LEYRET.

La doctrine publiciste n'a cependant pas saisi l'apport de la jurisprudence administrative à la fonction présidentielle. Ainsi, d'après la jurisprudence *Labonne*⁴, il appartient au chef de l'État en dehors de toute délégation législative et en vertu de ses pouvoirs propres de prendre des mesures générales nécessaires à l'ordre public et au bon fonctionnement des services publics. Pourtant, « d'où [...] le chef de l'État tirerait-il des *pouvoirs propres, en dehors de toute délégation législative, sinon de la Constitution ?*⁵ ». Toutefois, la position de la doctrine se conçoit parfaitement à une époque où l'enracinement du droit administratif dans le droit constitutionnel n'est pas perçu par celle-ci. Le droit constitutionnel comprend « l'ensemble des règles qui s'appliquent directement aux gouvernants », alors que le droit administratif comprend « l'ensemble des règles qui s'appliquent à l'activité extérieure des gouvernants et de leurs agents⁶ ». La distinction entre le droit administratif et le droit constitutionnel se fait en fonction de leur objet et non de leur contenu⁷.

² L'assujettissement du président de la République se comprend aussi au regard de l'histoire constitutionnelle : il s'agit de la volonté d'éviter la résurgence du césarisme que l'on retrouvait sous le III^e Empire.

³ GICQUEL (J.), GICQUEL (J.- É.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Domat droit public, 20^e Édition, 2005, p. 128.

⁴ C.E., 8 août 1919, *Labonne*, Rec. Lebon p. 737 ; Recueil Dalloz 1921, III Partie, p. 23, note anonyme ; Recueil Sirey 1924, III Partie, p. 46, note anonyme.

⁵ VEDEL (G.), « Les sources constitutionnelles du droit administratif », E.D.C.E. 1954, p. 38.

⁶ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 3^e Édition, 1927, p. 680 ss.

⁷ HAURIUO (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 2^e Édition, 1929, p. 215 ss.

Même si les travaux concernant la présidence de la République sont quantitativement faibles, il est faux de mettre en avant qu'il n'existe pas une doctrine sur la fonction présidentielle.

Élément stable de l'exécutif en raison de son irresponsabilité, la fonction présidentielle s'oppose avec le gouvernement, élément mouvant du régime. Celui-ci est en effet dépendant de l'Assemblée nationale, car il y reflète ses tendances politiques. Mais cette opposition ne remet pas en cause l'institution du président par la doctrine, puisqu'elle est unanime sur son maintien. Elle entend donner au président un rôle réel et considère ainsi qu'il exerce une mission indispensable à la III^e République, bien que ses pouvoirs soient en pratique très limités. C'est en ce sens que l'on peut affirmer que la fonction présidentielle est ambiguë (I). La position de la doctrine s'avère également déterminante dans l'évolution de nos institutions républicaines puisqu'elle permet à la doctrine de se positionner sur le rôle du chef de l'exécutif. Doit-il plutôt être amené à jouer un rôle actif, et donc à s'intéresser à la politique du pays, ou au contraire doit-il être voué à rester un simple spectateur inactif ? Il existe sur cette question des incertitudes qui tiennent aux opinions contrastées de la doctrine (II).

I. Les ambiguïtés de la fonction présidentielle

En dépit des pouvoirs restreints du président en pratique (A), la doctrine considère que sa mission est indispensable à la III^e République (B).

A. Des pouvoirs restreints en pratique

En étudiant les lois constitutionnelles de la III^e République, on constate que le président de la République dispose d'attributions tant au niveau exécutif, législatif que judiciaire. Au niveau exécutif, en plus d'assurer et de surveiller l'exécution des lois, il nomme à tous les emplois civils et militaires. Même s'il n'exerce pas le droit de déclarer la guerre qui est réservé à l'Assemblée nationale, il en a la direction en vertu de son droit de disposer de la force armée. Il communique aussi avec les Chambres, les convoque, prononce la clôture de leurs sessions, les ajourne, et même dissout la Chambre des députés après avis du Sénat. Enfin, il préside aux solennités nationales et accrédite les ambassadeurs. Au niveau législatif, il intervient par le droit d'initiative qu'il a concurremment avec les deux Chambres, par le droit de demander une nouvelle délibération aux Chambres et par la promulgation des lois. Au niveau judiciaire, il a le droit de faire grâce. En voyant le contenu des pouvoirs présidentiels,

la position d'Adhémar ESMEIN se comprend parfaitement dans la mesure où il considère les pouvoirs du chef de l'État comme très étendus⁸. En outre, pour Gaston JÈZE, le président dispose de « pouvoirs monarchiques⁹ », et, pour Joseph BARTHÉLEMY, le chef de l'État est un homme « puissant et honoré¹⁰ ». Cet auteur en conclut même qu'« un étranger qui lirait nos textes constitutionnels pourrait croire que le président de la République est plus puissant qu'un monarque, et plus puissant que le président des États-Unis ». Le président apparaît ainsi, aux yeux de la doctrine, comme un personnage disposant de pouvoirs importants. Mais, dans la pratique constitutionnelle, son rôle est différent et les publicistes le définissent comme effacé¹¹.

L'effacement du président se manifeste d'abord du fait de son irresponsabilité qui est prévue par l'article 3 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics¹². Ainsi, le président n'a pas l'obligation de supporter les conséquences des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, car l'ensemble de ses actes doit être contresigné par un ministre qui en assurera les responsabilités éventuelles. Bien que cette irresponsabilité soit justifiée par la volonté d'éviter que le président mène une politique personnelle et indépendante¹³, le chef de l'État ne peut « juridiquement rien faire sans le concours d'un de ses ministres¹⁴ ». Or, « peuvent commander ceux qui sont responsables¹⁵ ». Le contreséing apparaît alors pour la doctrine comme un moyen pour les ministres d'imposer leur volonté¹⁶ au président, voire le désarmer¹⁷ et non comme un moyen mis à la disposition des ministres pour contrôler l'action du président et donc le limiter¹⁸. Toutefois, pour Maurice HAURIOU, le contreséing apparaît comme une recherche de compromis entre le président et ses ministres. Il affirme que l'irresponsabilité du président « n'est pas aussi absolue qu'elle le paraît¹⁹ ». En effet, « les ministres ne peuvent non plus juridiquement rien faire d'important, au point de vue

⁸ ESMEIN (A.), NÉZARD (H.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 7^e Édition, 1921, p. 61.

⁹ JÈZE (G.), « La présidence de la République », *Revue de droit public* 1913, p. 114.

¹⁰ BARTHÉLEMY (J.), *Le gouvernement de la France*, Paris, Payot, 1919, p. 92.

¹¹ BARTHÉLEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Nouvelle Édition, 1933, p. 626.

¹² « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre ».

¹³ ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 3^e Édition, 1903, p. 594.

¹⁴ HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1^{re} Édition, 1923, p. 468.

¹⁵ BARTHÉLEMY (J.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Petits précis Dalloz, 2^e Édition, 1933, p. 304.

¹⁶ MOREAU (F.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, L. Larose, 1^{re} Édition, 1892, p. 349 ; DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 2^e Édition, Tome II, 1923, p. 660 ; NÉZARD (H.), *Éléments de droit public*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 7^e Édition, 1946, p. 213.

¹⁷ CARRÉ DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Economica, 1984, p. 187.

¹⁸ LEYRET (H.), *Le président de la République – son rôle, ses droits, ses devoirs*, Paris, A. Colin, 1913, p. 111.

¹⁹ HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 2^e Édition, 1930, p. 135.

constitutionnel, sans le concours du président de la République²⁰ ». Félix MOREAU partage ce point de vue quand il affirme que le président ne doit pas être réduit au « rôle machinal de la signature²¹ ». Pour ces auteurs, le président est responsable moralement devant le pays du fait de son élection et cette responsabilité suffit à justifier de sa part une certaine opposition. Cette position ne sera toutefois pas suivie en pratique et c'est pourquoi les présidents ont toujours eu tendance à s'effacer au profit de leurs ministres alors qu'à la place une collaboration aurait dû avoir lieu au niveau de l'exécutif.

En outre, pour une partie de la doctrine²², les hommes qui ont exercé la magistrature suprême l'ont transmise diminuée. Sur les quatorze présidents de la III^e République six ont dû démissionner²³ de leur fonction. Mais c'est surtout sous MAC MAHON et GRÉVY que la présidence a été la plus affaiblie. En effet, le maréchal MAC MAHON, en 1877, décide de constituer un gouvernement en opposition directe avec la Chambre des députés et convainc le Sénat de dissoudre la Chambre. Désavoué par le peuple lors des élections législatives, il commet une première erreur et contribue à renforcer le pouvoir législatif en faisant appel à un président du Conseil conforme à la Chambre des députés. Lorsque Jules GRÉVY devient président en 1879, il ne remet pas en cause la fonction présidentielle²⁴, mais « l'annule²⁵ » en pratique. Ainsi, même si ses qualités ne sont jamais remises en cause, sa présidence représente pour une partie des publicistes l'incarnation du pouvoir impersonnel « au fond de son palais, inconnu et indifférent au peuple, et on ne le vit jamais pour représenter la nation dans ses joies ou ses deuils²⁶ ». C'est, en dernier lieu, le scandale des décorations, qui affaiblit encore plus l'institution avec la démission du président GRÉVY le 2 décembre 1887 après un vote des parlementaires. À l'inverse, deux hommes incarnent le renouveau de la fonction présidentielle : Raymond POINCARÉ²⁷ et Alexandre MILLERAND. Mais pour la doctrine, ces deux hommes ne sont qu'une « parenthèse²⁸ » et leurs successeurs ne changent rien à la pratique. Raymond POINCARÉ reprit ainsi une fonction

²⁰ HAURIOU (M.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 1^{re} Édition, 1923, p. 468.

²¹ MOREAU (F.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, L. Larose, 1^{re} Édition, 1892, p. 349.

²² BARTHÉLEMY (J.), *op. cit.* ; LEYRET (H.), *op. cit.* ; JÈZE (G.), art. précité.

²³ Adolphe THIERS en 1873, Pierre de MAC MAHON en 1879, Jules GRÉVY en 1887, Jean CASIMIR-PÉRIER en 1895, Paul DESCHANEL en 1920 et Alexandre MILLERAND en 1924.

²⁴ Jules GRÉVY est l'auteur d'un amendement en 1848 contre la fonction présidentielle.

²⁵ BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 670.

²⁵ BARTHÉLEMY (J.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Petits précis Dalloz, 2^e Édition, 1933, p. 308.

²⁶ BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 673.

²⁷ Gaston JÈZE consacre une partie de son article (« La présidence de la République », *Revue de droit public* 1913, p. 113) au renouveau qu'il pense y avoir sous la présidence de Raymond POINCARÉ.

²⁸ BARTHÉLEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Nouvelle Édition, 1933, p. 631.

présidentielle classique, une fois la paix revenue en 1918, pour se comporter comme ses prédécesseurs. Alors que Alexandre MILLERAND est obligé de démissionner sous la pression des Chambres, après avoir essayé de renforcer ses pouvoirs. Le président est-il finalement en mesure de lutter contre l'Assemblée nationale ou souffre-t-il d'un défaut originel, issu de son élection ?

D'après les lois constitutionnelles²⁹, l'ensemble des parlementaires participe à l'élection du président de la République. En plus d'écarter systématiquement des hommes qui auraient pu exercer énergiquement les prérogatives présidentielles³⁰, ce mode d'élection contribue à un affaiblissement du titulaire de la fonction exécutive. En effet, bien que le président soit élu par l'Assemblée nationale « au nom de la nation », il n'en demeure pas moins que ce mode d'élection l'éloigne du peuple. Il se retrouve ainsi soumis aux parlementaires par des liens de reconnaissance, car il « sait à qui il tient son élection³¹ ». C'est la position défendue par la majorité de la doctrine comme Joseph BARTHÉLEMY, qui estime que le chef de l'État ne peut pas lutter³² contre ceux à qui il doit « la magistrature suprême³³ ». En outre, pour Raymond CARRÉ DE MALBERG, comme le président est élu par les membres des Chambres, il « n'incarne aucune force politique distincte de celle qui réside dans les assemblées³⁴ ». Même si Adhémar ESMEIN affirme que la nature de l'élection du président « ne lui donne point la force morale nécessaire pour faire prédominer [...] sa volonté personnelle³⁵ », Gaston JÈZE pense que du fait de son élection par les Chambres, le président est contraint à être un agent passif, sans force, sans prestige et sans volonté³⁶. S'interrogeant sur le mode d'élection, Léon DUGUIT³⁷ pense, au contraire, que l'élection par les parlementaires du chef de l'État assure la stabilité du régime car l'enjeu se situe irrémédiablement au niveau de sa responsabilité, puisqu'il en conclut que « là où est la

²⁹ Article 2 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics.

³⁰ Pour Georges CLÉMENCEAU, il faut voter pour « le plus bête ».

³¹ BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 657.

³² Joseph BARTHÉLEMY considère le président comme le « serviteur des Chambres ».

³³ BARTHÉLEMY (J.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Petits précis Dalloz, 2^e Édition, 1933, p. 301.

³⁴ CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Librairie du recueil Sirey, Tome II, 1922, p. 92.

³⁵ ESMEIN (A.), *op. cit.*, p. 499.

³⁶ JÈZE (G.), art. précité, p. 115.

³⁷ La pensée de Léon DUGUIT a toutefois évolué sur cette question puisque, à l'origine, il pensait que l'impuissance du président de la République était liée à son mode d'élection (DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 2^e Édition, Tome II, 1923, p. 662).

responsabilité, là est le pouvoir³⁸ ». Ainsi, même si le mode d'élection change, le président restera effacé du fait de l'absence de pouvoirs propres.

En dépit de cela, la doctrine est unanime sur l'idée que le chef de l'État exerce un rôle utile et indispensable à la République.

B. Une fonction jugée indispensable

La mission essentielle du chef de l'État consiste pour Adhémar ESMEIN à « choisir et conseiller les ministres³⁹ ». Cet auteur affirme donc que le président de la III^e République joue un rôle classique. Mais c'est surtout à travers la place qu'occupe le chef de l'État comme gardien de la Constitution⁴⁰ que ce rôle apparaît plus précisément. Le président a en outre la charge de protéger et de faire respecter les institutions, même si cette mission n'est pas prévue expressément par les textes constitutionnels. À ce titre, le président dispose du droit de dissolution, considéré comme « une arme défensive⁴¹ » entre les mains du gouvernement contre les excès de l'Assemblée nationale. Il s'agit pour le chef de l'État de « mettre en conformité la politique suivie par les Chambres des députés et les aspirations dominantes du corps électoral⁴² ». Le président consulte alors le corps électoral « sur les grands problèmes politiques dont la solution s'impose au pays⁴³ ». Toutefois, l'utilisation de ce droit est critiquée par la doctrine comme n'ayant jamais fonctionné. En effet, sa non-utilisation émancipe les représentants du contrôle des électeurs⁴⁴. Malgré cela, les différents présidents, élus « au nom de la nation », symbolisent l'unité et disposent ainsi d'une autorité morale incontestable, qu'ils tiennent, selon les auteurs, du fait de « leur expérience, leur savoir et le prestige⁴⁵ ». Ces fonctions, que Joseph BARTHÉLEMY considère comme « des fonctions de majesté », se manifestent tant sur la sphère interne qu'internationale.

Pour les publicistes, au niveau interne, le président occupe une place primordiale en participant activement au gouvernement en nommant le président du Conseil et en conseillant les ministres tout au long de l'exercice de leurs fonctions.

³⁸ DUGUIT (L.), *op. cit.*, p. 664.

³⁹ ESMEIN (A.), *op. cit.*, p. 473.

⁴⁰ LEYRET (H.), *op. cit.*, p. 28.

⁴¹ ESMEIN (A.), NÉZARD (H.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 7^e Édition, 1921, p. 172.

⁴² CARRÉ DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Économica, 1984, p. 185.

⁴³ DUGUIT (L.), *Leçons de Droit public général*, Paris, E. De Boccard, 1926, p. 204.

⁴⁴ CARRÉ DE MALBERG (R.), *op. cit.*, p. 188.

⁴⁵ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 2^e Édition, Tome II, 1923, p. 665.

En nommant le président du Conseil⁴⁶, le président dispose selon Léon DUGUIT d'un « pouvoir considérable⁴⁷ ». Le président a ainsi la charge de choisir « l'homme digne de son estime et de sa confiance⁴⁸ ». Loin d'être un acte d'enregistrement, cette nomination revêt une importance capitale sous la III^e République et est loin d'être un pouvoir purement formel. En effet, aucune majorité réelle ne se dessine au niveau de la Chambre des députés du fait de la multiplication des partis. Le chef de l'État doit donc trouver l'homme politique capable de représenter « avec des qualités éminentes l'opinion de la majorité au Parlement⁴⁹ ». Même si le président ne « choisit personnellement qu'un seul⁵⁰ » homme, son choix est loin d'être une compétence liée et il dispose d'une marge de manœuvre importante. Le président Émile LOUBET refuse ainsi systématiquement de nommer Georges CLÉMENCEAU en la qualité de président du Conseil.

Pendant l'exercice de la fonction ministérielle, c'est avec la présidence du Conseil des ministres que se manifeste le plus le poids du président. Il est loin d'exercer une présidence formelle car il y joue un véritable rôle. Même s'il ne prend pas part au vote des décisions, son avis est souvent suivi par les ministres dans ce lieu qui représente l'organe essentiel du pouvoir. Son autorité morale, son impartialité et son pouvoir de persuasion sont loin d'être négligeables et son influence est décisive. Pour la doctrine, la présidence du Conseil des ministres a toujours été considérée comme un élément important pour les présidents de la République et, bien que le président ne puisse pas s'opposer aux décisions du gouvernement, il peut les retarder. Le président dispose en outre pour Joseph BARTHÉLEMY⁵¹ d'un véritable pouvoir de contrôle à l'égard du gouvernement qui se retrouve à travers sa liberté de parole, qui lui est reconnue en raison de son autorité morale et de son impartialité. Le président peut ainsi réunir différentes personnalités de tout bord politique. C'est enfin lors des solennités nationales que son pouvoir est le plus important. Il peut y exprimer, comme le dit la doctrine⁵², son opinion personnelle et ses critiques sont, lors des cérémonies, relayées par la presse et s'adressent donc *in fine* à tous. Les publicistes n'oublient pas non plus de préciser que le président est un protagoniste significatif capable de mettre fin aux fonctions du

⁴⁶ Comme tout acte du président, l'acte de nomination du futur président du Conseil doit être contresigné par l'ancien président du Conseil. Cet acte est surtout formel et n'engage pas son auteur. Un ministre peut donc contresigner le décret de nomination, en cas de refus de l'ancien président du Conseil.

⁴⁷ DUGUIT (L.), *op. cit.*, p. 666.

⁴⁸ LEYRET (H.), *op. cit.*, p. 41.

⁴⁹ WORMS (R.), « Gouvernement », in *Répertoire du droit administratif*, Tome XVII, Paris, Paul Dupont Éditeur, 1900, p. 412.

⁵⁰ WORMS (R.), art. précité, p. 412.

⁵¹ BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 706.

⁵² BARTHÉLEMY (J.), *op. cit.*, p. 711.

président du Conseil afin d'éviter une crise politique ou, à l'inverse, capable de refuser sa démission dans certaines hypothèses⁵³.

C'est en dernier lieu au niveau des affaires étrangères et principalement en matière diplomatique que le président « peut le mieux faire sentir son action⁵⁴ ». Il dispose de droits significatifs et le président du Conseil doit, par exemple, obtenir l'accord du président, pour choisir son ministre des Affaires étrangères. Élément stable du régime⁵⁵, le chef du pouvoir exécutif incarne la continuité de l'État alors que le gouvernement représente l'élément mouvant du régime⁵⁶. Face aux instabilités gouvernementales fréquentes, le président de la République apparaît pour Adhémar ESMEIN comme le représentant général et unique de la France⁵⁷. Raymond CARRÉ DE MALBERG constate que le chef de l'État est l'organe de la nation à l'étranger⁵⁸. Comme le président ne rentre jamais en pratique en relation directe avec les puissances étrangères, il demeure un élément moteur dans les tractations internationales⁵⁹. Le président Jules GRÉVY a ainsi contribué à privilégier nos relations diplomatiques avec l'Allemagne.

Le président apparaît alors, selon la doctrine, comme un gardien de l'héritage républicain et donc comme un « guide suprême⁶⁰ » qui a la charge de conseiller les ministres, comme un chef d'État parlementaire classique. Cette magistrature indispensable dépend en pratique de la personne investie et de son engagement dans la fonction présidentielle. Les publicistes sont donc en accord sur la place du président de la République et sur son rôle indispensable bien que ses pouvoirs soient restreints, ce qui n'est pas le cas de la fonction présidentielle.

II. Les incertitudes sur la place de la fonction présidentielle

Les opinions contrastées de la doctrine sur l'évolution du rôle du président (A) ont des influences sur le choix opéré en pratique (B).

⁵³ JÈZE (G.), « La présidence de la République », *Revue de droit public* 1920, p. 490.

⁵⁴ BARTHÉLEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Nouvelle Édition, 1933, p. 821.

⁵⁵ BARTHÉLEMY (J.), *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Petits précis Dalloz, 2^e Édition, 1933, p. 297.

⁵⁶ Le gouvernement change en effet selon la composition de l'Assemblée nationale et donc de l'opinion publique.

⁵⁷ ESMEIN (A.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 3^e Édition, 1903, p. 567.

⁵⁸ CARRÉ DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Librairie du recueil Sirey, Tome II, 1922, p. 400.

⁵⁹ ESMEIN (A.), NÉZARD (H.), *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 7^e Édition, 1921, p. 175.

⁶⁰ LEYRET (H.), *op. cit.*, p. 145.

A. Les opinions contrastées de la doctrine sur l'évolution du rôle du président

La situation du président de la République, en temps de guerre, ne soulève d'abord aucune difficulté pour la doctrine⁶¹, puisqu'elle apparaît unanime⁶² pour affirmer que le président doit avoir un rôle engagé afin de protéger le pays.

À l'inverse, les publicistes ne partagent pas la même opinion sur le rôle du président en situation de paix. Deux courants doctrinaux coexistent donc. Les uns, comme Adhémar ESMEIN ou Léon DUGUIT, sont pour une présidence effacée, où le chef de l'État, en raison de son irresponsabilité, ne joue aucun rôle politique réel. Il s'efface ainsi au profit de son président du Conseil. Effacé certes, mais il ne serait être en aucun cas un acteur passif car il dispose d'une influence importante sur le gouvernement⁶³. À l'opposé, pour d'autres, comme Maurice HAURIOU ou Joseph BARTHÉLEMY, le chef de l'État doit être indépendant et actif pour défendre les libertés fondamentales et les intérêts supérieurs de la nation contre les abus du Parlement⁶⁴. Pour cette partie de la doctrine, le président a pour but « d'empêcher le législatif de nuire au pays en contrariant l'action de l'exécutif⁶⁵ ». Le président apparaît alors comme un gardien de la Constitution. Un meilleur équilibre des pouvoirs est alors souhaité dans le but de redonner au président une légitimité plus grande à la condition que ce dernier détienne des armes efficaces, afin de lui permettre de lutter contre l'Assemblée nationale.

Redonner au chef de l'État une plus grande légitimité, c'est d'abord modifier son mode d'élection. Maurice HAURIOU défend de ce fait l'élection du président de la République au suffrage universel direct⁶⁶. Il ne souhaite donc plus que le président soit élu uniquement par les parlementaires. Élu par la nation et non plus par les représentants de la nation, le président disposerait ainsi d'une légitimité lui permettant de lutter contre l'Assemblée nationale. Mais, étant tous les deux représentants de la volonté nationale, les conflits entre ces deux autorités risquent d'être multipliés. Pour Joseph BARTHÉLEMY, il ne faut pas aller aussi loin. Selon cet auteur, deux forces coexisteraient difficilement : la force populaire du chef de l'État et la force parlementaire du chef du gouvernement. Il faut au contraire maintenir le

⁶¹ Étant décédé en 1913, la pensée d'Adhémar ESMEIN doit toutefois être mise à l'écart sur cette question, car il n'a pas connu la Première Guerre mondiale et ses implications sur l'exercice de la fonction présidentielle.

⁶² DUGUIT (L.), *op. cit.*, p. 665 ; BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 706 ; HAURIOU (M.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Librairie du recueil Sirey, 4^e Édition, 1938, p. 135.

⁶³ DUGUIT (L.), *op. cit.*, p. 666 ; ESMEIN (A.), *op. cit.*, p. 63.

⁶⁴ BARTHÉLEMY (J.), *op. cit.*, p. 748.

⁶⁵ LEYRET (H.), *op. cit.*, p. 163.

⁶⁶ Maurice HAURIOU, dans son *Précis de droit constitutionnel*, se pose directement la question de savoir si l'on peut « combiner le régime parlementaire avec l'institution d'un président de la République élu directement par le peuple ».

système actuel en élargissant le collège électoral, en y incorporant les conseillers généraux⁶⁷. De cette façon, la légitimité du président est accrue tout en évitant des conflits avec l'Assemblée.

En outre, pour permettre au président de lutter contre les abus de l'Assemblée nationale, il faut qu'il détienne de véritables pouvoirs⁶⁸ comme le droit de dissolution, lui permettant ainsi de faire appel au peuple en cas de conflits entre le gouvernement et le Parlement. Comme la dissolution n'est possible qu'avec l'accord du Sénat, ce qui n'est pas facile à obtenir dans la mesure où les sénateurs ont tendance à protéger les députés et feront front commun contre l'exécutif, la mise en œuvre de cette prérogative doit être revue.

L'objectif de la doctrine est alors d'aboutir à une nécessaire collaboration entre l'exécutif et le législatif. L'exécutif ne doit pas être considéré comme « un vaincu si son opinion ne passe pas » et le législatif ne doit pas être « offensé si l'exécutif résiste⁶⁹ ». Pour les partisans d'un chef de l'État actif, il faut donc pour conclure un meilleur équilibre des pouvoirs et ils appellent de ce fait à une révision modérée de la Constitution afin de redonner au chef de l'État une plus grande autorité.

À l'inverse, d'autres auteurs justifient l'effacement du président en se fondant sur le parlementarisme moniste et donc sur une prépondérance de l'Assemblée nationale. Ainsi, pour Raymond CARRÉ DE MALBERG, le président de la République doit se conformer à la volonté générale et donc au législateur, lui-seul représentant la souveraineté nationale. Adhémar ESMEIN partage le même esprit quand il défend la prépondérance du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Par conséquent, ce sont « les chambres [qui] doivent exercer un contrôle direct, effectif, constant sur le gouvernement⁷⁰ » et non le président. Ce dernier devra alors se retirer en cas de conflits entre lui et son gouvernement. C'est l'exemple anglais qui transparaît en filigrane avec un chef de l'État irresponsable et effacé au profit du cabinet. Or, cette justification est loin d'être admise, car l'histoire constitutionnelle française montre que notre tradition parlementaire est favorable au rôle actif du chef de l'État, comme ce fut le cas sous la Restauration ou la Monarchie de juillet, d'autant plus que la France a connu un césarisme fort et reste très influencée par la tradition monarchiste de l'Ancien Régime.

⁶⁷ BARTHÉLEMY (J.), DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, Nouvelle Édition, 1933, p. 637.

⁶⁸ Il faut mettre en avant que certains des pouvoirs du président sont désuets, comme la possibilité pour le président de demander une nouvelle délibération aux Chambres. En pratique, le président ne peut plus utiliser ce droit, car l'Assemblée s'y opposera en votant de nouveau le texte à la majorité simple.

⁶⁹ BARTHÉLEMY (J.), *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, p. 750.

⁷⁰ DUGUIT (L.), *op. cit.*, p. 664.

Toutefois, même si Raymond CARRÉ DE MALBERG ne remet pas en cause la domination de l'Assemblée nationale sur l'exécutif, il critique l'évolution de la III^e République qui tend à un parlementarisme « absolu », dans la mesure où la Chambre des députés s'émancipe de ses électeurs⁷¹. Il regrette ainsi que la souveraineté du parlement soit totale : le droit de dissolution est discrédité sous Mac Mahon, aucun contrepoids n'existe réellement. Il veut rétablir l'indépendance de l'exécutif, bien qu'il ne souhaite pas que le président ait un rôle engagé dans le régime. C'est la vision d'un président arbitre qui apparaît dans la pensée de cet auteur car le président impartial doit pouvoir régler les conflits éventuels.

Au-delà des controverses doctrinales, une volonté commune est présente : éviter les excès du parlementarisme. C'est cette influence qui se retrouvera en pratique.

B. L'influence de la doctrine de la III^e République sur les régimes ultérieurs

Sous la III^e République, les influences de la doctrine sont limitées concernant l'institution du président de la République. C'est surtout une analyse de la pratique constitutionnelle qui transparaît dans les écrits, notamment à travers les « chroniques constitutionnelles de France⁷² » de Gaston JÈZE ou dans le *Précis*⁷³ de Maurice HAURIOU. L'œuvre fondamentale de Joseph BARTHÉLEMY, le *Traité de droit constitutionnel*, écrit en collaboration avec Paul DUEZ, est aussi marquée d'un grand pragmatisme puisqu'il y confronte deux visions qu'il connaît : celle du titulaire de la chaire de droit constitutionnel et celle du député qu'il était entre 1919 et 1928. Les pensées de la doctrine n'ont donc pas influencé la III^e République mais elles auront une influence ultérieure certaine.

L'esprit de Joseph BARTHÉLEMY se retrouvera sous le régime de Vichy puisqu'il tire des conclusions de son expérience pour prôner en 1943, quand il est ministre de la Justice, une « séparation des pouvoirs avec une prédominance gouvernementale⁷⁴ ». C'est à ce moment-là qu'il critique le parlementarisme pour favoriser un président de la République actif. Mort en 1945, cet auteur n'a malheureusement pas eu le temps de rééditer son *Traité*, qui devait comporter, d'après un plan proposé par Paul DUEZ, des « Vues sur la Constitution future de la France ». Il ne fait pas de doute que son œuvre influence les constituants chargés

⁷¹ CARRÉ DE MALBERG (R.), *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Économica, 1984, p. 188.

⁷² Nous ne nous limiterons qu'aux chroniques concernant la présidence de la République : *Revue de droit public* 1913, p. 113 ; *Revue de droit public* 1920, p. 486 ; *Revue de droit public* 1920, p. 574.

⁷³ Maurice HAURIOU analyse par exemple la présidence d'Alexandre MILLERAND.

⁷⁴ BARTHÉLEMY (J.), *Ministre de la Justice. Vichy 1941-1943. Mémoires*, Paris, Pygmalion, 1989, p. 296.

de rédiger les futures constitutions. Son empreinte se retrouve surtout sous la V^e République⁷⁵ et chez l'un de ses rédacteurs, Michel DEBRÉ⁷⁶. Ce dernier confesse même à son arrière-petit-fils, le 13 mai 1980, qu'il considère Joseph BARTHÉLEMY comme le « seul maître qui [l']ait véritablement influencé⁷⁷ ».

Mais, à la Libération, l'idée d'un chef de l'État fort n'était pas envisagée et déconsidérée du fait de l'autoritarisme du maréchal PÉTAIN. Même si l'amalgame est fâcheux entre une présidence forte et l'autoritarisme de Vichy, il faudra attendre les évolutions constitutionnelles pour voir un retour de la doctrine favorable à un rôle actif du président sous la V^e République. Cela est d'abord vrai dans la mesure où les constituants s'attacheront à renforcer la fonction présidentielle, en lui donnant une plus grande légitimité. C'est d'abord les idées de Joseph BARTHÉLEMY qui ont inspiré les constituants puisque le président est élu, en vertu de l'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958 par un collège électoral comprenant les membres du Parlement, des conseils généraux et des assemblées des Territoires d'outre-mer, des représentants élus des conseils municipaux et des représentants des États membres de la communauté. En 1962, après une révision constitutionnelle, le président est élu au suffrage universel direct, comme Maurice HAURIU l'envisage.

Mais c'est aussi une victoire des partisans du parlementarisme. En effet, les évolutions successives ont tenté et réussi de mettre fin au parlementarisme absolu par un accroissement des pouvoirs de l'exécutif afin de lui permettre de lutter efficacement. La V^e République contribue de ce fait à renforcer les pouvoirs du président en maintenant les pouvoirs partagés, qui sont soumis au contreseing du Premier ministre, avec l'article 19 de la Constitution, mais en lui donnant de véritables pouvoirs propres, comme le droit de dissolution qui a été facilité par l'article 12 de la Constitution. La V^e République met donc en place une présidence de la République active : la fonction présidentielle est considérablement renforcée et le parlementarisme fortement rationalisé.

Néanmoins, l'influence de la doctrine sur la Constitution de 1958 n'est qu'un des facteurs de cette évolution, comme le seront la crise politique algérienne de 1958, le mauvais

⁷⁵ SAULNIER (Fr.), *Joseph Barthélemy (1874-1845). La crise du constitutionnalisme libéral sous la III^e République*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome CX, 2004, p. 622.

⁷⁶ Des éléments proches de la pensée de Joseph BARTHÉLEMY se retrouvent dans son ouvrage *Refaire la France – L'effort d'une génération*, Paris, Plon, 1945.

⁷⁷ SAULNIER (Fr.), *op. cit.*, p. 624.

fonctionnement de la IV^e République et *les idées constitutionnelles du Général de GAULLE*⁷⁸. La Constitution du 27 octobre 1946 souffre d'un certain nombre de problèmes comme l'absence d'une véritable majorité parlementaire ou le fait que l'exécutif ne dispose que de très peu de moyens pour lutter contre le Parlement. Les constituants ont par exemple limité le droit de dissolution avec l'article 51 de la Constitution. En outre, la pensée de Charles de GAULLE est fondamentale dans la Constitution de 1958. Dès le 16 juin 1946, dans son discours prononcé à Bayeux, il prône sa vision constitutionnelle avec un renforcement de l'exécutif.

La V^e République apparaît alors comme le remède à l'ensemble de ces problèmes et la doctrine de la III^e République n'est, en définitive, qu'un maillon de la chaîne dans les modifications du droit constitutionnel français.

⁷⁸ DEBRÉ (J.-L.), *Les idées constitutionnelles du Général de Gaulle*, Paris, L.G.D.J., Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome XLIX, 1974.