

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 84

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS
und Professor Dr. Michael R. WILL

Prof. Dr. Constanze GREWE

Faculté de Droit et des Sciences Politiques
Université de Caen

**LA RÉPARTITION DE COMPÉTENCES EXTERNES ENTRE
LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE PREMIER MINISTRE**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 23. Januar 1987

LA REPARTITION DE COMPETENCES EXTERNES ENTRE LE PRESIDENT
DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE ET LE PREMIER MINISTRE

Même Jean-Jacques Rousseau, pourtant peu favorable à l'Exécutif et à l'idée de représentation, a estimé que "l'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple; les grandes maximes d'Etat ne sont pas à sa portée; il doit s'en rapporter là-dessus à des chefs qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère intérêt à faire au-dehors des traités désavantageux à la patrie"¹.

Cette opinion cadre mal avec le rôle prééminent que joue de nos jours le Parlement en matière de grandes orientations politiques. Cependant elle correspond encore ou à nouveau relativement bien à la réalité d'aujourd'hui. En effet, c'est l'Exécutif qui détient partout l'essentiel des compétences externes, des compétences externes que l'on appellerait volontiers en droit allemand "die auswärtige Gewalt".

1. - Ces compétences externes, qu'est-ce que c'est? Ce sont des compétences qui habilitent un organe de l'Etat à représenter cet Etat, à l'engager dans le domaine des relations internationales. Ce qui comporte tout un arsenal de différents actes et de comportements, comme par exemple la représentation externe, la possibilité de conclure des traités internationaux, la possibilité aussi d'émettre toute une série d'actes unilatéraux comme la reconnaissance, la protestation, l'établissement ou la rupture de relations diplomatiques. En somme, l'objet de cette compétence est l'élaboration de la politique étrangère.

Or, le concept de politique étrangère, peut-être parce qu'il est déjà ancien, a subi une profonde transformation. Le progrès technique, en particulier l'accélération de la transmission des informations et la multiplication des déplacements, ont raccourci les distances, ce qui a considérablement modifié les conditions du travail diplomatique et

1 J.-J. Rousseau, Lettres écrites de la Montagne.

le contenu même de la politique étrangère. Celle-ci apparaît de moins en moins comme quelque chose de spécifique. Il devient donc de plus en plus difficile de distinguer avec précision entre politique étrangère et politique intérieure. De telle sorte qu'on assiste à une sorte d'éclatement des attributions qui, traditionnellement, avaient été réservées au Ministre des affaires étrangères et qui sont assumées aujourd'hui par tel ou tel ministre technique. Au demeurant, pourquoi ne serait-ce pas le ministre compétent en matière de culture, en matière d'environnement ou en matière d'économie qui saurait le mieux décider, même si la question déborde le plan national?

Compréhensible, cette évolution est toutefois dangereuse. Car si le but de la politique étrangère est de préserver l'indépendance nationale, l'intégrité territoriale, d'assurer et d'améliorer la situation économique et de promouvoir le rang intellectuel et culturel de chaque Etat dans le monde, alors cette diversification peut être préjudiciable à la conduite d'une politique cohérente. Il faut donc une synthèse, et l'on comprend dans ces conditions la personnalisation du pouvoir perceptible dans la plupart des Etats, phénomène qui profite, bien sûr, à l'Exécutif et qui explique que la direction des relations extérieures soit redevenue l'apanage des autorités exécutives les plus haut placées.

2. - La France n'échappe pas à ce mouvement général. La question qui se pose à son égard est de savoir qui concrètement va assumer ces compétences externes, le chef du gouvernement ou le chef de l'Etat? Cette question, on le verra, est plus cruciale pour la France que pour la plupart des autres démocraties occidentales, l'Allemagne fédérale notamment, et ceci parce qu'en France le Président de la République joue un rôle nettement plus actif que d'habitude en régime parlementaire. Ce rôle plus actif est-il le fruit du hasard ou résulte-t-il d'une nécessité? Le Président MITTERRAND a-t-il donc raison lorsqu'il déclare que "s'il y avait confiscation de la politique extérieure par le gouvernement, ce serait un coup d'Etat"²?

2 Visite dans le Vercors, 10 juillet 1985.

Dans un premier temps, on pourrait le croire car la Constitution de 1958 renforce sensiblement la position du Président de la République. La réforme constitutionnelle visant à faire élire ce dernier au suffrage universel direct, la personnalité du Général de Gaulle et l'existence d'une majorité parlementaire stable et acquise à la politique du Président n'ont pu qu'accentuer les tendances présidentielistes. Cependant, dès 1958, certains dont en particulier M. DEBRE ont attiré l'attention sur une autre lecture possible de la Constitution, une lecture parlementaire. Ces voix se sont multipliées et amplifiées depuis au point qu'on assiste à une sorte de "réhabilitation" du Premier Ministre. La dyarchie devient donc une hypothèse constitutionnelle de plus en plus crédible. Cependant, il faut bien constater que les acteurs s'y résolvent assez difficilement car la dyarchie est forcément complexe et son maniement difficile. Ceci vaut tout particulièrement pour le domaine international. On risque ainsi de perdre l'un des acquis les plus précieux de la V^e République, à savoir la stabilité gouvernementale. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la dyarchie soit toujours apparue et apparaisse encore aujourd'hui comme une solution plus ou moins imposée par les circonstances politiques, si bien qu'en somme le présidentielisme constitue une tentation permanente (I) alors que la dyarchie apparaît comme un pis-aller (II).

I. La tentation du présidentielisme

Au sens propre, le présidentielisme désigne un régime présidentiel où les pouvoirs du Président sont singulièrement forts et où la position du Parlement est relativement faible. Dans un sens sans doute impropre, mais très utilisé aujourd'hui en France, on désigne par présidentielisme une lecture de la constitution particulièrement favorable au Président de la République. Certains, comme par exemple M. DUVERGER, préfèrent qualifier le régime français de "semi-présidentiel"³, parce que le Président fait l'objet d'une élection au suffrage universel direct alors que le Premier Ministre est responsable devant le Parlement.

³ Echec au Roi, A. Michel, Paris 1977 et Les régimes semi-présidentiels, P.U.F. 1986.

Mais n'entrons pas ici dans la guerre des terminologies et essayons plutôt de montrer à quel point dans ce régime constitutionnel le chef de l'Etat est incité à exercer lui-même l'essentiel voire l'intégralité des compétences externes, si du moins le contexte politique s'y prête. Dans cette optique, le Premier Ministre est une victime toute désignée surtout dans le domaine international.

1. La suprématie présidentielle ou "Zeus"⁴

Il faut bien constater que le Président de la République française, dans son entreprise de concentration des pouvoirs, est aidé puissamment par la Constitution⁵. Celle-ci lui consacre quinze articles qui suivent immédiatement le titre relatif à la souveraineté, alors que le gouvernement n'a droit qu'à quatre articles dont deux seulement concernent le Premier Ministre. Dans ces dispositions traitant du Président, la Constitution n'a pas oublié les compétences externes. Celui-ci dispose d'un côté des pouvoirs traditionnels d'un chef d'Etat parlementaire, et il bénéficie de l'autre de compétences plus spécifiques.

Quelles sont ces compétences traditionnelles d'un chef d'Etat parlementaire? Selon l'article 14 de la Constitution, le Président accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, et les agents diplomatiques étrangers sont accrédités auprès de lui. Comme le chef de l'Etat possède par ailleurs le droit de nommer ces fonctionnaires, cette compétence n'est nullement formelle. L'article 52 de la Constitution autorise le Président à négocier et à ratifier les traités, et lui garantit d'être informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord non soumis à ratification. Là encore, la Constitution est prise à la lettre: le Président de la République se déplace et négocie souvent personnellement les différents traités internationaux et il reçoit l'intégralité des télégrammes diplomatiques. Il n'abandonne une parcelle de ce pouvoir à son Premier Ministre que s'il estime que la

4 Comparaison utilisée par S. Cohen, La Monarchie nucléaire, Hachette 1986, p. 15.

5 Sur le Président de la République, voir notamment: Jean Massot, "La Présidence de la République en France", in: Notes et Etudes documentaires, no. 4801, 1986, La Documentation française; Stéphane Riols,

matière est moins importante. L'article 54 de la Constitution permet au Président de la République de saisir le Conseil constitutionnel afin que celui-ci se prononce sur la constitutionnalité d'un traité international.

Ce catalogue est, certes, relativement étendu, mais il reste classique. A titre de comparaison, on peut noter que dans un plus pur régime parlementaire, celui de l'Allemagne fédérale, le Président se voit reconnaître des compétences semblables. L'article 59 de la Loi Fondamentale attribue au Président de la République la représentation externe, la signature des traités et le pouvoir d'accréditer les agents diplomatiques. La différence est que le Président allemand ne possède qu'une compétence formelle alors que le Président français exerce un pouvoir effectif et matériel. Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer la conclusion du traité d'amitié franco-allemand qui a été conclu et signé d'un côté par le Chancelier ADENAUER et de l'autre par le Président de GAULLE. Donc tantôt le pouvoir effectif était auprès du Chancelier et tantôt auprès du Président de la République et ceci avec des dispositions constitutionnelles tout-à-fait semblables. Pourquoi cette différence? Elle s'explique sans doute en partie par la conjoncture politique. Mais c'est une explication un peu courte. Il faut aussi songer à l'histoire et rappeler que la prééminence présidentielle française, surtout dans le domaine international, a connu des précédents sous la III^e République.

La présidence de la III^e République a été conçue, on le sait, pour un monarque. Le Président était donc doté de pouvoirs importants. Mais à partir de la victoire de la République et de ce qu'on a appelé "la Constitution Grévy" qui remonte à l'année 1877 la plupart des compétences présidentielles sont passées progressivement entre les mains du cabinet et/ou des Chambres. Toutefois, GREVY lui-même aurait relativisé ce transfert dans ces termes: "Je ne permets à personne de diriger deux choses: la guerre et les affaires extérieures. Pour le reste, je

note 5 (suite):

La Présidence de la République, Que sais-je no. 1926, P.U.F. 1981;
Jean-Louis Quermonne, Le gouvernement de la France sous la V^e République, Dalloz, 3^e éd. 1987; Francis de Baecque, Qui gouverne la France? P.U.F. 1976.

suis très coulant"⁶. Et en effet, jusqu'à la fin du siècle, le Président n'a pas seulement assuré en personne les fonctions externes traditionnelles mais il a su aussi influencer le choix de deux ministres: celui du ministre des Affaires Etrangères et celui du ministre de la Guerre. Ce n'est que depuis le début du 20^e siècle surtout à partir de 1924, date de la démission du Président MILLERAND, que les compétences mêmes externes du Président de la République deviennent de plus en plus formelles.

Or, l'ensemble de ces compétences exercées pendant la III^e République par le Président, on le trouve à l'époque de la V^e République sous le vocable du "domaine réservé". L'expression, semble-t-il, a été utilisée pour la première fois par M. CHABAN-DELMAS. Elle vise à faire comprendre que les affaires étrangères et la défense forment un bloc réservé au Président de la République et soustrait au Premier Ministre. De fait, les différents Présidents de la V^e République ont tous tenu à diriger au maximum les relations externes. A cet effet, ils n'ont pas seulement fait un usage effectif des compétences diplomatiques traditionnelles, mais ils ont encore veillé à exercer une influence ou une surveillance sur les ministres des Affaires Etrangères et de la Défense. De GAULLE, par exemple, a eu, de 1960 à 1968, un seul ministre des Affaires Etrangères, M. COUVE de MURVILLE, et un seul ministre de la Défense, M. MESSMER. Ces deux ministres, il les a reçus fréquemment en dehors de la présence du Premier Ministre.

Apparemment l'exercice de ces pouvoirs constitue un minimum sous la V^e République qui subsiste même lorsque le Président n'a plus d'emprise particulière sur le gouvernement. C'est ainsi que M. MITTERRAND non seulement a eu son mot à dire sur le choix des ministres et surtout de ces deux ministres, mais il reçoit encore épisodiquement le Ministre des Affaires Etrangères et le Ministre de la Défense en dehors de la présence du Premier Ministre, même aujourd'hui. Enfin, il n'est pas interdit de penser que ce domaine réservé subsiste, parce que le Président de la République possède en dehors des pouvoirs diplomatiques traditionnels d'autres compétences qui montrent précisément qu'il n'est pas un chef d'Etat parlementaire ordinaire.

6 Cité par S. Rials, La Présidence de la République, op.cit., p. 37.

Quelles sont donc ces autres compétences dans le domaine extérieur? Eh bien tout d'abord on peut remarquer que le Président est le chef des Armées. C'est l'article 15 de la Constitution qui l'indique. Cette compétence fait pendant à celle du Premier Ministre (article 21 de la Constitution) selon laquelle ce dernier est responsable de la défense nationale. C'est le titre de chef des Armées qui a triomphé dans la pratique. Certes, l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense est tout aussi ambiguë que la Constitution en ce qu'elle attribue le premier rôle en la matière au Conseil de défense dont fait partie le Premier Ministre et qui est présidé par le chef de l'Etat. Plus net est le décret du 14 janvier 1964 qui confère au seul Président le droit de déclencher les forces aériennes stratégiques (F.A.S.). Dans la pratique, ce texte fait l'objet d'une interprétation extensive. On considère en général que le Président est seul maître de toute la force de frappe, pas seulement de ses éléments aériens. Les différents Présidents de la V^e République n'ont pas laissé planer de doute sur ce sujet et jusqu'à présent ils n'ont guère rencontré de contradiction. Ainsi M. GISCARD D'ESTAING a déclaré: "les responsabilités du Président de la République font que c'est lui seul qui doit et peut prendre les décisions en matière de dissuasion..."⁷. En effet, on voit mal comment peuvent être partagés ces pouvoirs ou alors on risque de ne plus dissuader ni personne ni rien. C'est sans doute sur ce point que la tentation présidentialiste se comprend et se justifie le mieux. D'ailleurs, et ceci soit dit entre parenthèses, une autre compétence est ainsi complètement éliminée, celle du Parlement qui consiste à avoir le monopole en matière de déclaration de guerre. Mais ce n'est pas notre sujet.

Pour l'instant, et bien qu'on se trouve en une période de dissociation de majorités, cette lecture présidentialiste pourtant peu conforme à la Constitution, semble prédominer. Le fera-t-elle encore après les élections présidentielles si cette dissociation persiste? Il est trop tôt pour le dire.

En dehors de cette compétence que le Président tient de l'article 15 de la Constitution, il est encore le titulaire de tous les pouvoirs en cas de circonstances exceptionnelles (article 16 de la Constitution), ou plus

7 Déclaration à TF 1, le 18 novembre 1980

précisément, "lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu" ... Alors seul le Président de la République peut agir: il prend les mesures exigées par les circonstances. Il y aura alors confusion des pouvoirs. Le chef de l'Etat agira à l'intérieur et à l'extérieur selon les besoins, il agira dans les domaines législatif et réglementaire, il assumera ce qu'on appelle une dictature temporaire. Dictature temporaire qui s'exercera assez librement puisqu'elle ne rencontre que peu de contraintes: un certain nombre de consultations obligatoires et la réunion de plein droit du Parlement. Si l'article 16 est révélateur de la conception générale de la présidence, son utilisation peu fréquente interdit cependant d'en faire un paramètre important des compétences externes du Président de la République.

Celles-ci peuvent cependant s'appuyer encore sur une autre disposition constitutionnelle qui, assez générale, confère au Président toute sa stature, arrondit et finit en quelque sorte le "portrait constitutionnel". C'est l'article 5. Selon ce texte, le chef de l'Etat est, sur le plan interne - et on ne développera pas ici cette idée - un arbitre qui doit veiller notamment au respect de la Constitution. Sur le plan extérieur, il est "le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités". Bref, l'article 5 attribue au Président de la République la charge de l'essence de la politique étrangère. Evidemment on aurait pu lire cet article 5 d'une manière - je dirais plus parlementariste - le prendre pour une clause de style, une compétence formelle. Mais dans un régime où les autres compétences - même de pure tradition - sont effectivement assumées, comment l'article 5 ne peut-il pas avoir une importance primordiale? Celle de légitimer la tentation présidentialiste? Le chef de l'Etat ne doit-il pas considérer qu'il méconnaît les obligations de sa charge, s'il ne se préoccupe pas d'une manière active de la politique étrangère? La pratique en tout cas paraît aller dans ce sens. Depuis le 16 mars 1986, le Président MITTERRAND n'a pas renoncé à une seule de

ses compétences externes. Il participe à toutes les rencontres internationales importantes; il continue de s'entretenir et de négocier avec les puissances étrangères et il le fait d'ailleurs de plus en plus seul car M. CHIRAC semble pour l'instant si on croit le journal "Le Monde" être "rentré en France".

2. Le Premier Ministre ou: Hermès, le messager de Zeus

En effet, le Premier Ministre⁸, même dans une hypothèse présidentialiste, joue un rôle actif, mais un rôle d'intercesseur plus que de stratège ou d'inspirateur. Pourtant, le Premier Ministre peut invoquer lui aussi des dispositions de la Constitution à l'appui de ses compétences. Mais le présidentialisme spécialise le chef du gouvernement dans la politique intérieure si bien que les textes sont lus dans cette optique. Aussi les compétences externes du Premier Ministre font-elles d'abord l'objet d'une répartition qu'on pourrait appeler répartition-séparation vis-à-vis des compétences du Président de la République, pour se trouver ensuite définies dans un rapport de répartition-subordination.

Répartition-séparation tout d'abord: les interprètes présidentialistes exploitent le fait que la Constitution n'ait pas plus précisément déterminé le domaine de l'action du Premier Ministre. Car l'étendue de ses pouvoirs est assez substantielle. Qu'on en juge. L'article 21 accorde au Premier Ministre le droit de diriger l'action du gouvernement. Or, aux termes de l'article 20, ce dernier détermine et conduit la politique de la Nation. Il n'y a aucune raison d'exclure de cette politique les affaires extérieures. Mais la Constitution ne mentionne pas expressément les affaires extérieures et la compétence externe du Premier Ministre.

⁸ Sur le Premier Ministre, voir Alain Laisse, *Le Premier Ministre de la Ve République*, LGDJ 1972; Jean Massot: "Le chef du gouvernement en France", in: *Notes et Etudes documentaires*, 1979, La Documentation française; Stéphane Rials, *Le Premier Ministre, Que sais-je*, PUF 1983.

Et à partir de là l'interprétation courante enferme le chef du gouvernement dans la politique intérieure. La même remarque pourrait être faite pour les autres compétences du Premier Ministre. Par exemple, en vertu toujours de l'article 21, le chef du gouvernement exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. Certes, ces questions ne sont pas spécifiquement externes, mais peuvent avoir des incidences externes, par exemple le pouvoir de nomination s'applique également aux ambassadeurs et le pouvoir réglementaire peut consister à déterminer les espaces dans lesquels la République Française exercera sa juridiction. Quant à la responsabilité du Premier Ministre en matière de défense nationale, on a déjà constaté que cette responsabilité se dilue de plus en plus dans celle du chef de l'Etat.

En somme, l'analyse des pouvoirs gouvernementaux confirmerait amplement l'existence d'un "domaine réservé". Cependant la plupart des Présidents de la V^e République, très conscients sans doute de l'impossibilité qu'il y a à distinguer précisément entre politique étrangère et politique intérieure, soucieux peut-être aussi de ne pas attribuer en public à leur Premier Ministre un rôle trop secondaire, ont démenti de manière plus ou moins catégorique l'existence d'un domaine réservé. DE GAULLE dans ses Mémoires d'espoir écrit à ce propos un passage tout à fait évocateur: "Si, dans le champ des affaires, il n'y a pas pour moi de domaine, qui soit ou négligé ou réservé, je ne manque évidemment pas de me concentrer sur les questions qui revêtent la plus grande importance générale. Au point de vue politique, ce sont, au premier chef, celles qui concernent l'unité nationale: ainsi le problème de l'Algérie, des rapports d'association qui remplacent notre souveraineté dans l'Union française ... Notre action extérieure requiert mon impulsion puisqu'elle engage notre pays à longue échéance et d'une manière vitale ..."⁹

La théorie du domaine réservé est donc récusée pour réapparaître immédiatement sous prétexte qu'il s'agit là des questions les plus impor-

9 Livre de Poche, 1972, p. 345 et s.

tantes. Une argumentation semblable a été présentée par les autres Présidents comme d'ailleurs par plusieurs chefs du gouvernement. Le Premier Ministre MESSMER par exemple s'exprime ainsi: "Le Président détermine les grandes orientations de la politique nationale et en contrôle l'exécution. Le Premier Ministre conduit l'application de cette politique et en répond devant le Président et l'Assemblée nationale"¹⁰. Ou le Président MITTERRAND sur le même sujet: "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 directive principale c'est l'application du programme sur lequel j'ai été élu"¹¹. En définitive, le rejet du domaine réservé permet donc surtout au Président de s'avancer plus loin dans le jeu politique intérieur et de pousser davantage encore le Premier Ministre dans la défensive. De telle sorte que ce qui pouvait apparaître au départ comme une répartition-séparation: la politique étrangère au Président de la République, la politique intérieure au Premier Ministre, confine en une répartition-subordination.

Cette subordination, il faut y insister immédiatement, n'est pas inscrite dans la Constitution: elle résulte entièrement de la soumission plus ou moins volontaire, plus ou moins spontanée des différents Premiers Ministres à la personne et à la politique du Président de la République. Car ou bien le chef de l'Etat apparaît comme le leader de la majorité, ou s'il n'y a pas de leader unique, il est au moins le fédérateur de la majorité. Il est évident que cette subordination sera encore plus accentuée dans le domaine des relations externes où dès le départ le Premier Ministre est handicapé par rapport au Président de la République. Au gré des priorités présidentielles, il sera ainsi dépossédé de la connaissance de telle ou telle affaire. Il ne pourra négocier que les accords délaissés par le chef de l'Etat, à tort d'ailleurs parfois comme le montre la conclusion de certains contrats, et si le Premier

10 Le Monde, 9 mars 1974.

11 TF 1, 9 décembre 1981, cité in: J. Massot, La Présidence ..., op. cit., p. 144.

Ministre n'est pas compétent pour la ratification, il a au moins la maîtrise de la procédure de l'approbation des accords internationaux. En somme, dans le domaine extérieur, le Premier Ministre est là pour préparer le travail du chef de l'Etat et pour le décharger. Mais il a encore une autre fonction hautement utile, celle de bouclier. Le cas échéant, il prend donc sur lui la responsabilité qu'aurait dû assumer ou pu assumer le Président de la République dans telle ou telle affaire. Mais ce rôle de bouclier a besoin lui aussi de l'acquiescement du Premier Ministre. On l'a vu en particulier lorsque M. FABIOUS a refusé de l'assumer lors de la visite à Paris du Général JARUZELSKI. Le Premier Ministre est donc une victime consentante. Evidemment il ne l'est plus dès l'instant où le Président ne se trouve plus dans le même camp politique. Alors la dissociation des majorités met inéluctablement fin à ces rapports hiérarchisés et oblige les acteurs à se replier dans la dyarchie.

II. La dyarchie obligée

La dissociation entre les majorités présidentielle et parlementaire, comme elle s'est produite le 16 mars 1986, débute-elle une nouvelle ère constitutionnelle ou s'agit-il d'un simple intermède en attendant les élections présidentielles de 1988? Je ne commettrai pas ici l'imprudence de hasarder un pronostic. Au demeurant il est des questions tout aussi intéressantes et peut-être plus immédiates. Celle-ci par exemple: Dans une telle situation que l'on qualifie de cohabitation¹² ou de coexistence, comment fonctionnera le régime? Les réponses sont d'ores et déjà nombreuses et diverses, pour ne pas dire contradictoires. Prenons comme point de départ une opinion tranchée, celle par exemple de M. GISCARD D'ESTAING. Avant les élections législatives de 1978, il a déclaré: "Vous pouvez choisir l'application du programme commun. C'est votre droit. Mais, si vous le choisissez, il sera appliqué. Ne croyez pas que le Président de la République ait, dans la Constitution, les moyens de s'y opposer"¹³. Et de manière plus nette encore, il a

12 M. Duverger, Le bréviaire de la cohabitation, PUF 1986.

13 Discours de Verdun-sur-le-Doubs, cité in J. Massot, La Présidence.. op.cit., p. 142.

estimé qu'en cas de cohabitation, le Président n'aurait plus que des compétences formelles ou pour utiliser une formule très affective dans le débat politique français: le Président serait alors réduit à "inaugurer les chrysanthèmes."

Ces deux pronostics de Valéry GISCARD D'ESTAING sont intéressants. L'intention est certainement que l'un renforce l'autre. Il nous semble au contraire qu'autant le premier est vrai, autant le second est exagéré. Car ni la cohabitation ni la Constitution n'impliquent un renversement total des rapports entre le Président de la République et le Premier Ministre. Il ne s'agit pas de mettre celui-ci sur le trône de celui-là. Il s'agit bien plus de rétablir la position du Premier Ministre et ce en construisant des rapports plus ou moins égaux d'interdépendance. Voilà la dyarchie que la Constitution de 1958 semble suggérer et voilà la situation politique que l'opinion publique française semble encore appeler de ses vœux. Quel peut être alors l'ajustement de ces relations d'interdépendance, et quelles sont les conséquences de ce nouveau rapport de force sur l'action extérieure de la France? Nous ne pouvons ici qu'esquisser quelques éléments de réflexion.

1. L'ajustement des relations d'interdépendance

L'ajustement des relations d'interdépendance se révèle finalement assez complexe. Car lorsqu'on passe en revue les différentes compétences du Président et du Premier Ministre, on se rend compte que tous les pouvoirs externes du Premier Ministre sont placés sous le signe de la dyarchie, que relativement peu de pouvoirs présidentiels semblent affectés par cette interdépendance et que le lieu privilégié de l'exercice de celle-ci est le Conseil des Ministres.

Toutes les compétences externes du Premier Ministre sont partagées avec le Président. En effet, le rôle principal du Premier Ministre est de diriger le gouvernement et, ce faisant, de déterminer et de conduire la politique de la Nation. Cette politique, on l'a déjà dit, ne peut être découpée artificiellement en politique intérieure et politique extérieure. On doit, par conséquent, admettre que le Premier Ministre

joue un rôle dans le domaine international. Faut-il aller jusqu'à lui reconnaître le droit d'élaborer les lignes directrices de la politique étrangère, comme le fait par exemple le Chancelier allemand, et faut-il estimer que le Président n'exerce alors qu'une compétence formelle? Cette solution signifierait un renversement complet des relations entre le Président et le Premier Ministre. Il n'est pas sûr qu'elle soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Constitution de 1958. S'y oppose l'article 5 et la pratique du domaine réservé, pratique qui parce qu'elle n'est pas contraire à la Constitution et parce qu'elle est déjà ancienne, forme un élément d'interprétation digne de considération. Une évolution vers la situation allemande paraît dans ces conditions exclue. Resterait alors la solution d'un partage véritable des compétences, car il ne paraît pas davantage possible de nier les pouvoirs du Premier Ministre.

Des observations analogues peuvent être faites pour les autres compétences du chef du gouvernement. Pour cette raison et parce que ces pouvoirs soulèvent en outre un certain nombre de problèmes qui paraissent assez éloignés de notre problématique des compétences externes, on sera très bref sur ces points.

Parmi les autres compétences du Premier Ministre figure tout d'abord le pouvoir réglementaire qui peut avoir parfois des incidences externes. Le principe ici, c'est selon l'article 21 la compétence du Premier Ministre. L'article 13 de la Constitution en exclut les décrets et les ordonnances délibérés en Conseil des Ministres et signés par le Président de la République. La question qui se pose principalement est de savoir s'il y a réellement partage de la compétence, si donc le Président dispose d'un pouvoir de décision propre ou s'il a une compétence liée qui l'oblige à signer ces textes. Des arguments convaincants ont été avancés dans les deux sens dont les plus nuancés paraissent les plus judicieux. Selon cette conception, il faudrait examiner chaque affaire pour savoir si oui ou non le Président peut refuser de signer un décret ou une ordonnance. En tout cas, s'il peut avancer un motif tiré de l'article 5 de la Constitution, il semble qu'on ne puisse pas refuser au Président de la République le droit de refuser

de signer le texte.

La dernière série de compétences appartenant au Premier Ministre est la nomination aux emplois civils et militaires. Contrairement à l'hypothèse précédente, le principe est ici la compétence présidentielle prévue à l'article 13 et l'exception de celle du Premier Ministre. Le Président procède aux nominations en Conseil des Ministres. Les emplois concernés par cette procédure sont en partie énumérés à l'article 13 (ambassadeurs, recteurs, etc...), en partie indiqués dans une loi organique (ordonnance du 28 novembre 1958). Le pouvoir présidentiel de nomination étant ainsi assez précisément circonscrit, il paraît difficile de le réduire à une compétence purement formelle.

Au terme de ce rapide bilan, on s'aperçoit que même la dyarchie n'est pas très favorable au Premier Ministre. Il faut cependant remarquer que certains pouvoirs présidentiels font également l'objet d'un partage, mais une fois de plus, ces pouvoirs ne sont pas des plus représentatifs du domaine international.

Il s'agit d'abord des hypothèses où le chef de l'Etat n'a pas l'initiative. C'est le cas en matière de procédure législative (article 45), de révision de la Constitution (article 89) ou de referendum législatif (article 11). Le Président ne peut alors agir que sur proposition du Premier Ministre. De même, dans le cadre de l'article 8, la nomination des membres du gouvernement autres que le Premier Ministre appartient au Président, mais celle-ci est conditionnée par une proposition du chef du gouvernement. Le Président est donc en droit de refuser la désignation de telle ou telle personne, mais non pas d'imposer le choix de telle ou telle personne.

Il convient enfin de dire un mot sur le lieu où se déploie de préférence cette interdépendance, à savoir le Conseil des Ministres¹⁴. Ce dernier n'est pas un organe constitutionnel; il est un forum ou une procédure. Le droit français ne connaît pas, bien qu'il les mentionne

14 J.-M. Plouvin, "Le Conseil des Ministres, institution seconde", in: RA 1980, p. 485.

souvent, ni le gouvernement ni le Conseil des Ministres en tant que personnes juridiques. Les actes élaborés dans ce cadre doivent donc être imputés à un individu.

Dans le domaine des relations externes, ce sera le plus souvent le Président de la République. Celui-ci bénéficie en outre d'une certaine prééminence au sein de ce Conseil, puisqu'il le préside (art. 9). DE GAULLE a eu une conception très extensive de cette prééminence ainsi qu'en témoignent ses mémoires:

"J'indique quelle est ma manière de voir, et je formule la conclusion. Après quoi le relevé de décision est arrêté par moi-même"¹⁵.

Si cette interprétation paraît quelque peu excessive, il ne semble pas possible non plus de réduire cette présidence à un simple magistrat d'influence. Le Conseil des Ministres mérite incontestablement une analyse plus fine. Dans cette optique, on relèvera d'abord que la préparation, en particulier l'établissement de l'ordre du jour, s'opère en étroite collaboration entre l'Elysée et Matignon. Ensuite le poids de chacun des protagonistes dépendra certainement de la question débattue au sein du Conseil. S'il s'agit d'une matière attribuée principalement au Premier Ministre, par exemple l'adoption d'un projet de loi, le Président ne peut pas intervenir de manière décisive. Si en revanche le débat porte sur un rapport du ministre des Affaires Etrangères et sur la politique extérieure de la France, alors la persistance du domaine réservé empêchera le Premier Ministre d'avoir le dernier mot. Bref, tout dans le Conseil des Ministres converge vers cette interdépendance; on se trouve là au centre de la dyarchie.

Cet agencement en grande partie méconnu pendant vingt-sept ans pour cause de coïncidence de majorités, peut-il fonctionner harmonieusement et efficacement? Autrement dit: quel est son impact sur l'action externe de la France?

¹⁵ Mémoires d'Espoir, tome 1, p. 286.

2. Les conséquences sur l'action externe de la France

Ces conséquences, on peut actuellement les observer ou du moins les soupçonner car rien n'indique que nous vivons avec la cohabitation une expérience en grandeur nature. Tout peut être faussé par la perspective des élections présidentielles. Ce qui est certain en tout état de cause, c'est que la dyarchie ne facilite en rien les relations internationales. Au contraire, elle crée des difficultés tant aux autorités françaises qu'aux Etats étrangers lorsqu'ils entrent en contact avec la France.

Les difficultés que rencontrent les autorités françaises du fait de la dyarchie peuvent être résumées dans le slogan: parler d'une seule voix. C'est évidemment très ardu si l'on n'a pas les mêmes opinions politiques. Et pourtant, le consensus en matière de politique extérieure est relativement grand en France. Néanmoins, parler d'une seule voix, cela implique de résoudre le problème de la représentation française à l'étranger ou lors de réunions ou de conférences internationales. Après quelques tâtonnements, la pratique s'oriente vers la présence simultanée du Président de la République et du Premier Ministre. Mais cette solution est loin d'aplanir tous les obstacles. Ainsi que faire du Ministre des Affaires Etrangères lorsque la délégation française doit être réduite au minimum? Et qui va rencontrer les hommes politiques étrangers? Qui va organiser une conférence de presse? Bref, la Constitution ne fournit pas de réponse univoque à ces questions, de telle sorte que la cohabitation exige des talents supérieurs de prévision et d'organisation. Parler d'une seule voix, cela nécessite aussi de se mettre d'accord sur le personnel diplomatique, qu'il soit en poste à l'étranger ou qu'il s'agisse des fonctionnaires du Quai d'Orsay. Après la valse des hauts fonctionnaires entamée par le pouvoir socialiste, le gouvernement CHIRAC n'a pas voulu demeurer en reste. Mais l'exercice de la cohabitation a retardé bien des mutations ou en a assorti d'autres de mesures de compensation. Parler d'une seule voix, cela requiert enfin un minimum de coordination entre les services de l'Elysée et de Matignon; et, par exemple, des instructions compatibles données aux divers porte-parole....

Mais les difficultés ne s'arrêtent pas aux portes de la France. Les partenaires de celle-ci ont parfois bien du mal à savoir à qui s'adresser dans tel ou tel domaine. Les relations franco-allemandes ont dû en faire l'expérience.

Voilà le prix à payer pour la soif du changement et le goût de l'expérimentation constitutionnelle. Mais la curiosité dont font preuve les Français n'est-elle pas légitime après tant d'années de présidentialisme pur?