

L'irresponsabilité politique du Président de la Vème République

(à la suite des révisions constitutionnelles de 2007 et 2008)

André Moine

La distorsion entre la fonction présidentielle de droit et celle exercée de fait par le Président de la République, l'opposition¹ entre son statut d'arbitre et son rôle de chef de la majorité, conduisent, en l'absence de modification du régime politique, à des aménagements constitutionnels inévitablement sibyllins. Les articles 67 et 68 de la Constitution issus de la révision de 2007 et certaines des modifications adoptées – ou rejetées – en juillet 2008 en témoignent. Les titulaires du pouvoir constituant dérivé confrontés à une ambivalence de fait de la fonction du Président de la République ont dû composer et ont maintenu le principe d'une irresponsabilité politique présidentielle : « Le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité [...] »². Le dédoublement fonctionnel du Président de la République, auquel s'ajoute la dualité entre la personne et l'organe qu'elle incarne, conduit ainsi à des méandres juridiques dont ceux menant à une quasi totale irresponsabilité juridique. Pourtant état de droit et régime démocratique supposent en principe que les dirigeants politiques aient à rendre compte de leurs actes, qu'ils soient responsables de leurs décisions.

La responsabilité politique d'un organe constitutionnel se traduit, notamment³ et pratiquement, dans la possibilité pour un autre organe de remettre en cause son mandat en cas de désaccord politique ; ainsi un gouvernement menant une politique opposée à celle souhaitée par la majorité de la chambre basse peut être renversé par celle-ci. Les éventuels jugements des responsables politiques pour les actes répréhensibles commis dans l'exercice de leur fonction relèvent d'un autre type de responsabilité. Les nouveaux articles 67 et 68 de la Constitution de 1958 ne retiennent pas une distinction claire des deux situations puisqu'après avoir nettement énoncé et rappelé l'irresponsabilité du Président de la Vème République l'alinéa 1 de l'article 67 ajoute « sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68 ». Or l'article 53-2 concerne une éventuelle infraction pénale, le crime contre l'humanité⁴, et l'article 68 un éventuel acte politiquement rejeté, soit de la part du Président un « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Pourtant mettre en cause un homme politique à raison d'actes pénalement répréhensibles ou à raison d'un grave manquement politique n'obéit pas aux mêmes considérations (sauf d'éventuelles « passerelles » lorsque l'acte répréhensible est aussi politiquement inacceptable).

Quoi qu'il en soit de cette distinction, le principe de l'irresponsabilité politique du Président demeure : la constitution française révisée ménage – non sans raisons⁵ – l'arbitre constitutionnel, ignorant la distorsion institutionnelle – au moins apparente – entre les pouvoirs exercés de fait par le Président de la République et son absence de responsabilité politique de droit. Les auteurs des révisions ont ainsi apparemment choisis de rester « neutres » et de garder, non sans d'utiles œillères, le cap de la constitution parlementaire initiale : le Président de la Vème République est un Chef d'Etat parlementaire et son irresponsabilité politique doit dès lors être maintenue. Toutefois, le choix de cette irresponsabilité de principe, retenue dans les régimes des IIIème et IVème Républiques, était alors notamment justifiée par la faiblesse

¹ Les différents Présidents de la Vème République se sont dits, d'une manière ou d'une autre, « arbitre et responsable » mais la fonction d'arbitre constitutionnel est de fait largement entamée par celle de dirigeant politique. La contradiction est patente, les métaphores sportives induites par le terme d'arbitre en découlent tel « on peut difficilement être dans "la mêlée" et au-dessus d'elle » (sauf à jouer avec le sens des mots et à dire comme le répètent les commentateurs actuels sur telle ou telle décision normative : « l'arbitrage final reviendra à l'Elysée »).

² Extrait de l'article 67 actuel de la Constitution de 1958.

³ La responsabilité politique des membres de l'exécutif peut se traduire plus largement par les mécanismes prévoyant les possibilités de censure, de révocation, de questions, de contrôle, d'enquête...

⁴ Plus précisément toutes les incriminations, dont le « crime contre l'humanité », figurant dans le Statut de la Cour pénale internationale et susceptibles d'être poursuivis par celle-ci.

⁵ Pour filer la métaphore sportive (cf. note 1) « L'arbitre ne peut logiquement être responsable devant les joueurs ».

politique du Chef de l'Etat, elle peut paraître dès lors inadéquate sous la Vème République dans laquelle celui-ci exerce une fonction dirigeante effective.

La critique négative des dispositions constitutionnelles est souvent en fait celle de leur application contestable ou de leur contournement par les autorités politiques. « Le Président de la République, chef d'Etat dans un régime parlementaire, est politiquement irresponsable », cette affirmation est en l'occurrence inopportune parce que le Président sous la Vème République exerce un pouvoir de décision effectif non énoncé dans le texte constitutionnel, parce que les autres organes constitutionnels ne lui contestent pas cette possibilité et parce que – même si on peut à titre individuel, sous la double casquette de juriste et de citoyen, le regretter – ce monopole est apparemment généralement accepté par la majorité des membres de la société française contemporaine – si tant est que l'évaluation de ce « sentiment » soit fiable.

L'irresponsabilité politique de principe du Président de la Vème République obéit à une logique institutionnelle (I) qui n'est cependant pas exempte de travers ; ceux-ci peuvent toutefois être en partie compensés par des mécanismes indirects de contrôle (II) de l'action présidentielle.

I - La logique institutionnelle de l'irresponsabilité politique du Président de la Vème République

La « présidentialisation » du pouvoir sous la Vème République est une réalité. L'irresponsabilité politique du Président est constitutionnellement prévue. La contradiction démocratique entre ces deux affirmations est patente. Le titulaire « réel » du pouvoir de décision n'ayant pas à rendre compte des choix politiques qu'il opère, cette situation apparaît en effet démocratiquement irrecevable. Cependant des arguments constitutionnels expliquent ce choix. L'institutionnalisation d'une responsabilité politique supposerait en effet de définir devant qui le Président de la République serait responsable (A) et de quoi il aurait à rendre compte (B), ce qui aboutit, au vu du texte et de l'équilibre institutionnel actuel, à une impasse. Il n'en reste pas moins que certains actes présidentiels échappent inopportunément à tout contrôle politique institutionnalisé (C).

A) Le défaut d'autorité politique susceptible de « désavouer » le Président de la République

Le Président de la République est un représentant du peuple élu au suffrage universel direct. Il ne peut de ce fait être responsable politiquement devant d'autres représentants du peuple sans légitimité supérieure. L'Assemblée nationale, seul organe en mesure d'assurer ce contrôle éventuel (le Président de la République ne pouvant, en toute logique juridique et politique, être responsable devant aucune autre autorité politique nationale sauf peut-être le Parlement), ne dispose pas de cette qualité. Ainsi, si l'article 18 de la Constitution offre désormais au Président de la République la possibilité de prendre la parole devant les parlementaires⁶, il ne permet pas que ceux-ci votent à l'issue de son intervention ni même qu'ils en débattent en sa présence. Un tel scrutin constituerait une forme d'évaluation des choix politiques présidentiels⁷ qui, en cas de vote négatif, conduirait à une impasse, aucune conséquence juridique n'étant susceptible d'être déduite de ce désaveu politique.

Plus généralement, toute la logique institutionnelle, depuis la révision de 1962 et accentuée par celle de 2000, tend vers une unité de la volonté politique où s'associent le Président de la République, la majorité de l'Assemblée nationale et donc le Gouvernement, nommé par l'un et responsable devant l'autre. De ce fait, les seuls titulaires imaginables d'un contrôle de l'action présidentielle seraient les députés qui, par la

⁶ Il est à noter que la lourdeur de la procédure la rend d'intérêt politique exceptionnel. La révision retient finalement une prise de parole devant un Parlement réuni en Congrès, donc à Versailles, ce qui est probablement loin de la volonté M. Sarkozy qui souhaitait sans doute initialement pouvoir « à l'occasion » intervenir « simplement » devant les députés ou les sénateurs. Le Président préfère sans doute généralement à ce « cérémonial français » rencontrer de façon informelle les parlementaires de sa majorité (les seuls dont le désaccord éventuel est un enjeu politique) ou s'adresser directement à l'opinion publique.

⁷ NB : scrutin qui doublerait en outre malencontreusement le vote sur le programme gouvernemental présenté par le Premier ministre en vertu de l'article 49 alinéa 1.

logique institutionnelle du régime parlementaire, sauf l'exception de la discordance des majorités⁸, collaborent à l'exercice du pouvoir avec le Président quel que soit l'ascendant de celui-ci dans ce concours. En cela l'éventuel renforcement des prérogatives du Parlement lors de la révision de 2008 n'aboutit pas à un rééquilibrage des pouvoirs puisqu'en renforçant de fait la majorité parlementaire, qui est en principe identique à la majorité présidentielle, l'unicité de la volonté politique demeure voire s'accroît sous réserve de droits offert à l'opposition qui ne modifient pas l'équilibre – ou plus exactement le déséquilibre – général.

Plus fondamentalement, la responsabilité d'un Chef d'Etat est une hypothèse sans guère d'intérêt institutionnel : soit le régime est présidentiel et dès lors son principe constitutif réside dans l'indépendance des organes de « pouvoirs séparés », soit le régime est parlementaire et, comme dans la Constitution de 1958, le Chef de l'Etat est logiquement politiquement irresponsable devant les élus du peuple. Cette logique se double d'une autre considération s'il est élu au suffrage universel puisqu'il faudrait alors reconnaître à un organe constitutionnel la possibilité de remettre en cause, pour des motifs de divergence politique, la volonté populaire. De plus, l'hypothèse d'une responsabilité politique présidentielle supposerait de définir le contenu de ce sur quoi le Président aurait à rendre des comptes.

B) Le défaut d'attributions susceptibles de provoquer la responsabilité politique du Président de la République

Les attributions présidentielles ne justifient pas en effet l'institutionnalisation d'une possible mise en jeu de la responsabilité du Président. Il ne peut avoir à rendre compte du dépôt d'un projet de loi, compétence du Premier ministre, ni de l'adoption du texte, compétence du Parlement. Sans reprendre toutes ses attributions, ses prérogatives dispensées de contreseing, correspondant principalement à son rôle d'arbitre (article 5), consistent essentiellement, à l'exception, marginale et très encadrée par le texte, de celle de l'article 16, à solliciter, parfois sur proposition, d'autres organes [Conseil constitutionnel (articles 54 et 61), personnes appelées à occuper des fonctions (articles 8 al1, 56), Parlement (article 18), corps électoral (articles 11, 12)] et sont donc indirectement « contrôlées » par les personnes ainsi sollicitées. Non sans importance bien que rarement utilisées pour certaines⁹, elles ne constituent que des décisions intermédiaires ; ainsi les électeurs peuvent, comme en 1997, ne pas donner la majorité souhaitée au Président auteur de la dissolution. La responsabilité politique du Président de la République n'est dès lors, dans ces cas, pas nécessaire et guère adaptée. On pourrait, par ailleurs, envisager une responsabilité pour ses autres attributions tel sa Présidence du Conseil des ministres, son pouvoir réglementaire partiel, l'exercice de sa fonction de chef des armées, son pouvoir de nomination, son droit de faire grâce... Mais ces compétences sont soumises à contreseing et donc leur responsabilité est endossée, en droit, par un membre du Gouvernement¹⁰.

Remarque : Toutefois, la dénaturation du régime de la Vème République est ici tangible. L'élection au suffrage universel direct conduit à confier à un organe n'en ayant pas les attributions le soin d'appliquer un programme que celui qui l'incarne a présenté au suffrage parallèlement à sa candidature. La contradiction est patente puisque le Président de la République n'a ni la compétence constitutionnelle de déterminer la politique de la nation ni celle d'adopter les lois corollaires. Cependant les candidats se présentent en l'affirmant et l'ensemble des personnalités politiques, des médias et de la population, s'inclinant devant les faits, en est convaincu. Parmi les inconvénients du recours au référendum figure le fait que le votant doit répondre par oui ou par non là où chacun répondrait « oui mais... » ou « non mais... ». Avec l'élection d'un individu et de son programme connu (s'il l'est), la majorité des électeurs disent, ou diraient, ainsi « oui » sans « mais » à des dizaines de propositions plus ou moins explicites. Cet état de fait est démocratiquement aberrant même compte tenu de la validation parlementaire des lois issues de ce programme (*cf. infra II.A*). Il méprise au moins une des bases de la démocratie représentative :

⁸ Discordance des majorités que la réforme du quinquennat et surtout l' « inversion des calendriers », l'élection présidentielle précédant les élections législatives, ont tenté d'éviter.

⁹ Ainsi, dans la pratique contemporaine, ne sont notamment pas utilisés par le Président : l'article 61, le Président de la République ne saisit pas le Conseil constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution malgré son rôle de gardien de celle-ci, l'article 11, à l'exception de la ratification des traités il n'y a pas de référendums législatifs ou encore l'article 12, la dissolution étant devenue sans intérêt dès lors que le Président dispose *a priori*, dès le lendemain de son investiture et pour cinq ans, d'une majorité de députés lui étant « acquis ».

¹⁰ Le contreseing des actes présidentiels est apposé par le Premier Ministre et par le ministre concerné.

la délibération. Le contenu du programme présidentiel est supposé dans son ensemble « voulu par le peuple » par le truchement de l'élection de celui qui l'a porté avec plus ou moins de précisions et d'informations. L'élection présidentielle apparaît en quelque sorte, au vu des affirmations, y compris post électorales, comme un référendum géant sur les propositions¹¹ du candidat faisant fi, dans le discours sinon dans la réalité, de la fonction parlementaire constitutionnellement édictée.

Aujourd'hui, les attributions présidentielles restent donc généralement endossées ou acceptées par d'autres organes, ce qui ne justifierait donc pas la mise en place d'un mécanisme de responsabilité politique ; cependant il est des actes du Président de la République qui sortent du cadre de ce qui est ainsi juridiquement organisé.

C) Les actes présidentiels souffrant de cette absence de responsabilité politique

Ainsi, si le Président de la République n'a pas d'attributions constitutionnelles justifiant *a priori* la mise en place d'un mécanisme de responsabilité, a une parole, des comportements et des volontés dont il n'a pas à rendre compte.

Dans l'exercice de sa fonction¹², le Président de la République peut éventuellement exprimer des opinions ou avoir des attitudes qui sont susceptibles de heurter, voire de méconnaître la Constitution, sans qu'une quelconque responsabilité puisse être engagée. Quelques exemples récents¹³ témoignent de ce risque, le Président a ainsi pu, sans conséquences juridiques, proposer des distinctions à raison de l'origine étrangère ou non des nationaux, en opposition avec le principe constitutionnel d'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, tenter de contourner une décision du Conseil Constitutionnel dont l'autorité est affirmée dans la Constitution (article 62), porter dans ses discours atteinte au principe de laïcité figurant à l'article 1^{er} du même texte. Ces comportements étant doublement en contrariété avec la Constitution puisqu'ils n'en respectent pas, *a priori*, tel ou tel principe et secondairement parce qu'il appartient au Président, en vertu de l'article 5, de veiller au respect de la Constitution. Tant que ces actes ne sont pas considérés par les parlementaires comme un manquement aux devoirs présidentiels (*cf. infra II.C*), ils sont insusceptibles d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité politique du Président quand bien même ils constitueraient des atteintes graves au droit, y compris constitutionnel, en vigueur dans l'Etat par son chef.

Toutefois ces comportements, *a priori* sans effets normatifs directs, ne constituent pas généralement ce pourquoi « certains » souhaiteraient que le Président soit responsable. En effet, ce sont davantage les choix politiques substantiels qu'il effectue qui sont l'objet de cette revendication à raison des conséquences majeures qu'ils ont sur la situation sociale nationale. Le Président de la République détermine et conduit de fait la politique de la nation. Or la Constitution qui prévoit que cette prérogative est celle du Gouvernement complète cette disposition, principe fondamental du régime parlementaire, par la responsabilité politique de celui qui ainsi exerce le pouvoir de direction politique. Il y a donc, outre une méconnaissance du texte constitutionnel¹⁴, incontestablement un hiatus, souvent décrit, puisque l'organe qui est responsable de droit n'est pas celui qui exerce la fonction de fait.

¹¹ C'est ainsi, à titre d'exemple significatif, que la ratification du futur Traité de Lisbonne, prévue dans le programme du candidat Sarkozy, a été affirmée comme légitime bien que contournant le refus opposé par la majorité des votants lors du référendum portant spécifiquement sur le texte. Quel que soit l'intérêt politique ou juridique de ce traité, une disposition d'un programme présidentiel ne devrait pas, dans une démocratie, avoir une autorité supérieure à une décision populaire. (Ceci en terme de légitimité démocratique car juridiquement, la ratification par le Parlement a la même valeur, ici législative, que celle effectuée par voie référendaire).

¹² Le régime juridique des actes de l'homme-Président extérieurs à sa fonction ne sera pas traité ici.

¹³ Il en est de plus anciens notamment ceux dans lesquels des Présidents de la République ont méconnu des obligations constitutionnelles tel le Président De Gaulle proposant à la ratification populaire une révision constitutionnelle contournant ainsi l'article 89 de la Constitution, le Président Mitterrand refusant de signer des ordonnances au mépris de la lettre de l'article 13 ou le Président Chirac appelant à ne pas appliquer une loi qu'il venait de promulguer.

¹⁴ La Constitution contenant la cause de sa méconnaissance : l'article 20 est ignoré mais l'article 6 (révisé 1962) en est le principal responsable .

Le Président Sarkozy et le Comité Balladur avaient envisagé, afin de mettre le droit en conformité avec la réalité¹⁵, de modifier l'article 5 de la Constitution et de faire du Président de la République le titulaire du pouvoir de détermination et de conduite de la politique de la nation, le Gouvernement la mettant en œuvre. Cette proposition a été abandonnée. Elle était institutionnellement intenable puisque l'article 49 n'étant pas modifié, le responsable, en l'occurrence le Gouvernement, l'aurait été d'une politique dont il n'aurait pas eu en droit la maîtrise. Certes la réalité politique actuelle supporte cette distorsion mais l'inclure dans un mécanisme constitutionnel aurait été juridiquement inapproprié et fâcheux. La responsabilité du « collaborateur » et de son équipe est dans la pratique acceptable parce qu'elle n'est pas mise en œuvre avec une probabilité de censure¹⁶ étant donné l'équilibre actuel de la Vème République. Dès lors, on peut penser que l'éventuelle responsabilité du Président ne jouerait pas non plus et qu'elle n'est donc guère utile. Cependant, les différents mécanismes institutionnels, y compris ceux qui sont prévus pour une situation exceptionnelle, contribuent à l'équilibre du régime et doivent dès lors être cohérents. Ce n'est pas le cas dans les institutions françaises actuelles du fait de l'irresponsabilité de droit de celui qui gouverne de fait. Toutefois, cette irresponsabilité politique du Président est atténuée par des moyens indirects de contrôle de ses décisions politiques.

II - Les mécanismes institutionnels atténuant l'irresponsabilité politique du Président de la Vème République

Certaines dispositions constitutionnelles et l'équilibre général du régime peuvent atténuer le défaut de responsabilité politique du titulaire du pouvoir effectif de direction de la politique nationale. La sanction indirecte de la volonté présidentielle par le Parlement (A), le désaveu populaire (B) et une exception constitutionnelle de responsabilité (C) sont ainsi susceptibles de compenser ou d'atténuer l'irresponsabilité politique du Président affirmée à l'article 67 al 1 de la Constitution.

A) La sanction parlementaire des choix politiques présidentiels

Le Président de la République est irresponsable politiquement mais le Gouvernement qui met en œuvre les choix politiques de ce chef de l'exécutif l'est. Il suffirait donc aux députés de renverser le gouvernement pour manifester une désapprobation à l'égard de la politique présidentielle¹⁷.

De plus, dans la plupart des domaines politiques (cf. notamment l'article 34 de la Constitution), la volonté politique du Président nécessite une intervention parlementaire. En cas de désaccord avec le Président, il suffit ou il suffirait donc aux parlementaires de refuser tel ou tel texte ou de l'amender. L'établissement d'une responsabilité politique du Président n'est ainsi, dans le domaine législatif, pas nécessaire. Soit les parlementaires de la majorité sont en accord avec la volonté présidentielle et ils ne mettraient pas en cause alors la responsabilité politique du Président de la République, soit, ils sont en désaccord et ils peuvent – sans réforme – refuser de voter les lois proposées et ainsi s'opposer efficacement à la volonté présidentielle¹⁸. Toutefois, la réalité politique conduit à nuancer cette faculté puisque dans la pratique les parlementaires répugnent à s'opposer à la volonté d'un Président élu au suffrage universel direct sur un programme qu'il a, selon les affirmations courantes (cf. *supra*), vocation à appliquer¹⁹ et envers qui, élus

¹⁵ NB : la démarche est particulière puisqu'il s'agit alors non d'adapter un comportement au droit mais d'ajuster le droit aux comportements qui lui sont contraires.

¹⁶ Si l'on excepte la censure de 1962 – qui visait d'ailleurs un choix présidentiel juridiquement proposé par le Premier ministre – et les motions issues de l'utilisation de l'article 49 al 3 par un gouvernement ne disposant que d'une majorité relative à l'Assemblée nationale (période 1988/1993), les mécanismes de l'article 49, s'ils ont leurs rôles dans l'équilibre du régime, ne conduisent pas effectivement à la démission du Gouvernement. (NB : en 1962, le Premier ministre dont le Gouvernement avait été censuré a été reconduit à cette fonction par le Président De Gaulle à la suite des élections issues de sa décision de dissolution)

¹⁷ La dissolution pouvant alors, comme en 1962, permettre au peuple, en fait au corps électoral participant au scrutin, d'arbitrer le conflit politique.

¹⁸ Cf. à ce sujet la réflexion de Stéphane PINON, « Une Ve République toujours plus "parlementaire" », Recueil Dalloz, 2008, p. 3096

¹⁹ Si le « fait majoritaire » peut jouer dans les « autres » régimes parlementaires, si le Chef du gouvernement peut y avoir une assise équivalente à celle du chef de l'exécutif français, l'élection du Président au suffrage

lors d'élections législatives organisées dans « l'élan » de l'élection présidentielle, ces parlementaires se sentent en partie au moins redevables. Ainsi par conviction, solidarité ou gratitude les députés acquiescent et votent, le plus souvent et au moins momentanément « sans état d'âme », les volontés présidentielles en forme législative²⁰.

Une autre manifestation de l'ascendant du Président est celui de sa latitude de choix de la personne qui assurera les fonctions de Premier ministre et de sa faculté de s'en séparer²¹. Le Président de la Vème République a en l'occurrence, particulièrement si on le compare avec ses homologues étrangers, un pouvoir discrétionnaire ; toutefois cette prérogative dépend là encore de l'assentiment de la majorité de l'Assemblée nationale. Que celui-ci soit en général assuré ne retire rien à cette exigence du régime parlementaire et les Présidents en délicatesse avec leur majorité et *a fortiori* sans majorité²² doivent se rendre à la volonté des députés (sauf à jouer des divergences d'intérêt des individus formant cette volonté majoritaire).

Il demeure néanmoins qu'au cas où les choix politiques du Président de la République ne conviendraient pas à la majorité des parlementaires ceux-ci pourraient rejeter les lois correspondantes ou, en cas d'antagonisme persistant, les députés pourraient censurer le gouvernement²³. Donc, d'une manière ou d'une autre, malgré l'irresponsabilité politique du Président, sa politique peut faire l'objet d'un rejet parlementaire et vider son ascendant de sa substance. Les périodes de discordance des majorités intervenues en 1986, 1993 et 1997 en témoignent.

B) La sanction populaire des choix politiques présidentiels

A une compétence décisionnelle non écrite correspond une responsabilité informelle constituée par les éventuelles sanctions électorales de la politique dirigée par le Président de la République. Celui-ci peut en effet voir ses choix politiques, son action « gouvernementale », sanctionnée par les électeurs.

En cours de mandat, le Président de la République peut subir un désaveu indirect de la part des participants aux élections locales ou européennes. Constitutionnellement, cela n'affecte en rien ses prérogatives, cependant ces étapes électorales, dans lesquelles l'enjeu national est systématiquement présent sinon prépondérant, considérées par les observateurs politiques comme des sondages de tous les votants, peuvent conduire à conforter le Président ou à l'inverse à fragiliser sa position et à éventuellement le conduire à infléchir sa politique. Ces élections-évaluations intermédiaires autorisant une potentielle manifestation d'un désaccord politique peuvent ainsi apparaître comme la démonstration que le Président a des comptes à rendre, qu'il est responsable de ses choix politiques.

Plus encore, un référendum voulu par le Président permet de mesurer l'acquiescement populaire à la politique présidentielle symbolisée par la question référendaire. Les Présidents, à l'exception du premier de la Vème République, se sont d'ailleurs bien gardés de cette évaluation en dissociant plus ou moins expressément²⁴ leur crédit politique personnel du résultat²⁵ des référendums ou plus simplement en n'organisant pas ces consultations. A l'inverse, le Président De Gaulle a volontairement transformé les référendums en engageant sa responsabilité devant le peuple à leur occasion. Il a obtenu cet assentiment

universel le place dans une situation d'indépendance vis-à-vis de la majorité parlementaire alors que les chefs de gouvernement allemand, britannique ou italien tirent essentiellement leur légitimité de la confiance de cette majorité.

²⁰ Ici la légitimité extra parlementaire du Président renforce (si besoin était !) la « déparlementarisation » de la direction politique ; le Parlement apparaît aujourd'hui, sauf exception, comme une chambre d'enregistrement – volontaire – des choix exercés par l'exécutif, eux-mêmes contrôlés par le Président de la République.

²¹ Cette faculté de renvoi symbolise le déséquilibre du régime puisque le Président, bien que politiquement irresponsable, peut dissoudre l'Assemblée nationale et révoquer le Gouvernement et son chef.

²² Cf. les « non choix » présidentiels de 1986, 1993 et 1997 issus de l'opposition entre la majorité à l'Assemblée nationale et la majorité présidentielle.

²³ Ceci à l'exception, apparemment paradoxale, des périodes dites de cohabitation au cours desquelles le Président perd certes son pouvoir de déterminer la politique de la nation mais où la majorité ne peut plus l'atteindre en censurant un gouvernement qui en est politiquement disjoint.

²⁴ Cf. la formule du Président Chirac souvent citée en 2000, à propos du référendum sur le quinquennat, pourtant peu risqué : « *S'ils [les Français] répondent oui, c'est très bien. S'ils répondent non, c'est très bien* ».

²⁵ Ainsi en 2005, le refus référendaire de ratifier le Traité établissant une Constitution pour l'Europe n'a pas conduit le Président ayant décidé ce référendum à en tirer des conséquences sur son mandat.

au cours de son premier mandat, en revanche, le désaveu de 1969 a conduit à sa démission. Cette pratique constituant ainsi une mise en jeu, en l'occurrence volontaire, de sa responsabilité politique.

De plus, et systématiquement cette fois, au terme de son mandat, la sanction électorale peut viser le Président « sortant » ou atteindre le candidat de « sa » majorité s'il ne se représente pas, qu'il ne le souhaite pas ou que désormais il ne le puisse pas du fait de la limite, introduite en 2008, des deux mandats consécutifs. Il est manifeste que la « compétition » présidentielle porte non seulement sur les propositions des candidats mais aussi sur le bilan politique du Président sortant s'il concourt²⁶. L'évaluation de la politique menée au cours des cinq années précédentes²⁷ lors d'une telle élection est évidente puisqu'en cas de désaccord politique de la majorité de la population le désaveu peut empêcher le candidat de la majorité sortante, et *a fortiori* le Président redevenu postulant, d'accéder à nouveau à la Présidence de la République. Cependant, il ne s'agit pas d'un véritable mécanisme de responsabilité politique, le Président ayant fini son mandat et la sanction n'étant pas juridiquement organisée²⁸.

La sanction électorale issue des élections législatives a, sauf dissolution de l'Assemblée nationale²⁹, disparue avec la révision de 2000. L'éventuelle discordance des majorités, née des élections législatives qui suivent l'élection présidentielle, ne constituerait pas une sanction sauf si en quelques semaines le Président de la République avait déjà perdu tout crédit politique. En revanche, en 1978, en 1986, en 1993 ou en 1962, 1969 et 1997, les élections législatives, organisées, respectivement en vertu du calendrier électoral ou à la suite d'une dissolution, ont constitué une sanction, positive ou non, de la majorité au pouvoir et particulièrement du Président de la République. Si le désaccord politique manifesté en 1986, 1993 et 1997 par les électeurs n'a pas conduit les Présidents de la République concernés à démissionner³⁰, il a cependant abouti à la perte de l'essentiel de leur pouvoir de fait. La nature parlementaire du régime, réapparaissant du fait de la discordance des majorités, impliquait en effet l'affaiblissement politique du Président. Il y avait là une forme de responsabilité politique de celui-ci puisque le désaccord politique manifesté par les électeurs à l'endroit de la politique menée aboutissait à une diminution considérable d'autorité politique de son auteur : il ne déterminait plus la politique de la nation.

Bien qu'hors du droit constitutionnel, la réalité politique justifie d'évoquer les sondages de l'opinion nationale puisque de fait les résultats de ces évaluations quotidiennes influencent les comportements politiques voire, semble-t-il, parfois les déterminent. Plus précisément, la pratique politique consiste à articuler l'action politique et la communication politique afin de se concilier une adhésion ou un moindre rejet de l'opinion générale ou à la « manipuler » afin de la détourner, de la contourner voire de la

²⁶ D'où la campagne du candidat de l'UMP en 2007 explicitement menée en rupture avec la présidence précédente alors que M. Sarkozy était alors membre du Gouvernement (seul Ministre d'Etat de 2005 à 2007). La possibilité de cette dissociation affirmée démontre la prééminence du pouvoir présidentiel, le Ministre de l'intérieur peut faire accroire qu'il n'était pas aux affaires puisqu'il n'était « qu'au Gouvernement ».

²⁷ Le 21 avril 2002 est, généralement et entre autres appellation, qualifié de « choc » pour plusieurs raisons. L'une d'elles, moins souvent présentée, est celle de l'impossibilité au second tour pour de nombreux électeurs d'évaluer et de sanctionner les choix politiques précédemment opérés ; en l'occurrence, du fait de la « cohabitation », l'action politique mesurée eut été celle de Lionel Jospin, Premier ministre de 1997 à 2002.

²⁸ Pour certains observateurs, cette « responsabilité électorale » du Président de la République compenserait la désuétude de la responsabilité gouvernementale ; elle ne peut cependant s'y substituer notamment du fait de son caractère éventuel (le Président peut ne pas se représenter *a fortiori* s'il n'en pas le droit) et surtout du délai, cette forme de responsabilité ne jouant qu'à terme et non au moment de la décision politique contestée. De plus, il serait hasardeux de déduire d'un rejet électoral (et *a fortiori* du succès pourtant simultané d'un adversaire) la seule sanction politique de décisions antérieurement prises par le Président de la République. Enfin, cette « responsabilité » n'aboutit pas à la démission de l'autorité concernée mais seulement à son éventuelle non réélection, ce qui n'a pas du tout la même portée et n'apporte pas la même sécurité institutionnelle. Cf. à ce sujet Bruno DAUGERON, « L'élection est-elle un remède au déclin de la responsabilité politique ? », Recueil Dalloz, 2010, p. 2591

²⁹ Dissolution qui a, elle-même, perdue certaines raisons d'être ; reste les hypothèses d'un exceptionnel renversement de majorité à l'Assemblée nationale, d'une discordance initiale des majorités que le Président essaierait avec un grand risque politique d'ainsi résoudre ou d'une discordance née d'une élection présidentielle consécutive à un décès, un empêchement ou une démission du Président.

³⁰ Le Président Mitterrand s'est maintenu au pouvoir en 1986 et 1993 malgré les sanctions législatives subies et le Président Chirac est resté en fonction malgré la défaite électorale de sa majorité à la suite de la dissolution qu'il avait décidée.

déconsidérer. Quoi qu'il en soit de ces manœuvres plus ou moins habiles, un refus massif de l'opinion publique, traduite par les sondages, oblige le Président à tenir compte de ce rejet. Il ne se soumet donc pas nécessairement à cette opposition mais elle est prise en compte et on peut y voir une forme de contrôle populaire des choix politiques opérés, sans conséquence constitutionnelle mais non sans portée politique. Ceci d'autant plus que si un œil est rivé sur les sondages, l'autre l'est sur l'échéance électorale. Un raisonnement identique, et tout aussi relatif, peut-être tenu à propos des manifestations publiques de rue et des mobilisations par le biais d'internet.

C) La sanction politique³¹ des éventuels manquements présidentiels

En cas de « manquement à ses devoirs », le Président de la République peut être destitué (article 68 issu de la révision constitutionnelle de 2007)³² ; cette possibilité constitue une dérogation³³ à l'irresponsabilité du Président pour les actes accomplis en cette qualité (article 67 al 1), c'est-à-dire dans l'exercice de ses fonctions. Cette disposition remplace celle (ancien article 68) qui prévoyait la possibilité de sanctionner l'éventuelle haute trahison du chef de l'Etat dans l'exercice de ses fonctions³⁴. Elle institue une responsabilité politique dérogatoire du Président de la République en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Outre l'incohérence constitutionnelle qu'il peut y avoir à introduire dans un régime parlementaire, même à titre exceptionnel, une responsabilité du Chef de l'Etat³⁵, la qualification de la cause est vague. Il appartiendra éventuellement à la Haute Cour parlementaire de qualifier un comportement présidentiel comme tel c'est-à-dire d'identifier (au cas par cas !) les devoirs auxquels les Présidents de la République auront manifestement manqué au point que cette défaillance soit devenue inconciliable avec leur maintien en fonction. Il pourrait s'agir de la méconnaissance manifeste de la Constitution et notamment de l'étendue de ses pouvoirs (ceux qu'il exerce seul) ou de tout autre comportement y compris délictueux³⁶ accompli par le Président dans l'exercice de sa fonction et jugé incompatible avec celui-ci. Telle qu'elle est conçue et organisée cette responsabilité est essentiellement politique. En effet, l'article 68 confie aux parlementaires la possibilité de destituer le chef de l'Etat pour manquement à ses devoirs, or les parlementaires sont des personnes politiques³⁷, ils se prononcent par un vote, la destitution est une sanction politique³⁸ et les devoirs du Président sont politiques (même si certains manquements pourraient résulter d'infractions commises

³¹ Sans évoquer ici les dispositions relatives à l'empêchement du Président de la République (article 7) qui vise à maintenir la présence à la tête de l'Etat d'une personne apte, physiquement et psychologiquement, à exercer ses fonctions et en vertu desquelles il s'agit donc, sauf détournement, de la capacité de l'homme et non de la responsabilité politique de l'organe.

³² Sous réserve que la loi organique nécessaire soit un jour adoptée et donc déposée...

³³ Une seconde dérogation est prévue par l'article 67 al 1. Le Président de la République peut voir sa responsabilité engagée devant le Cour pénale internationale conformément au Statut de Rome de cette juridiction, traité ratifié par la France en 1999 et constitutionnalisé à l'article 53-2.

³⁴ Cf. au sujet de l'ancien article 68, la controverse doctrinale apparue en 1998 et développée à propos des décisions du Conseil constitutionnel (98-408 DC du 22 janvier 1999) et de la Cour de cassation (Cass. Ass., 10 octobre 2001, Breisacher) et, particulièrement, pour une analyse de cette controverse : Olivier BEAUD, « La controverse doctrinale autour de la responsabilité pénale du Président de la République. Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », RFDA 2001 p. 1187. Cf. également notre contribution à cette controverse : André MOINE, "La juridiction aujourd'hui compétente pour juger pénalement le Président de la République" in *Revue de la Recherche Juridique, Droit prospectif*, PUN d'Aix-Marseille, 2001, tome 3, pages 1495 à 1514

³⁵ Cf. à ce sujet Olivier BEAUD et Philippe LAUVAUX, « *Sur le prétendu "impeachment à la française". Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République* », Recueil Dalloz, 2003, p.2646

³⁶ Avec toutefois ici une difficulté résultant de l'impossibilité d'en avoir juridiquement la preuve, l'article 67 interdisant toute instruction ou information. L'action du Parlement devrait être fondée sur la seule conviction du manquement.

³⁷ Cf. à ce sujet Bertrand MATHIEU, « *Les propositions de la commission Avril relatives au statut juridictionnel du président de la République* », JCP 2003. Act. 18

³⁸ D'ailleurs, en vertu de l'article 67, aucun acte coercitif de recherche de la preuve d'une infraction qu'aurait commise le Chef de l'Etat ne peut être effectué non plus qu'aucune enquête judiciaire. Cf. à ce sujet, Etienne VERGÈS, « *Chronique législative* » in *Revue de science criminelle*, 2007, p. 337

dans l'exercice du mandat). Si un crime de droit commun peut être considéré comme une faute politique, il ne pourrait, si on se réfère à la lettre des articles 67 et 68, être retenu comme un manquement aux devoirs de sa charge puisque le Président n'aurait pas alors agi en cette qualité³⁹.

La mise en œuvre de ce mécanisme de l'article 68 est « plus qu'improbable ». Il faudrait un manquement considérable du Président à sa fonction pour que des parlementaires, y compris de sa majorité, se saisissent de la situation, que chacune des assemblées propose, à la majorité des deux tiers, la réunion de la Haute Cour et que celle-ci enfin prononce la destitution, toujours à la majorité des deux tiers... Le tout sans que le Président de la République n'ait été conduit à décider lui-même de son départ.

De plus, une responsabilité politique pertinente doit concerner les décisions « courantes », celles relatives à la politique de la nation ; un désaccord politique à leur propos de la part de ceux devant lesquels l'autorité décisionnaire est responsable entraînant alors le départ de celle-ci. La dérogation de l'article 68 ne porte pas, dans la lettre et dans l'esprit, sur ce type de désaccord sur une politique nationale.

« Somme toute », le régime de la Vème République « fonctionne », le Président n'y possède finalement pas un pouvoir absolu, d'une manière ou d'une autre ses actions sont contrôlées ou entérinées, mais le fait que le pouvoir du chef d'un Etat ne soit pas expressément encadré par le droit est regrettable. L'élection au suffrage universel direct biaise totalement le système constitutionnel et déséquilibre les pouvoirs⁴⁰ ; les institutions de la République en sont « bancales ». Juxtaposant responsabilité gouvernementale et élection présidentielle au suffrage universel direct, elles ne peuvent parvenir à un « équilibre pas trop déséquilibré » dans la collaboration des organes de décision politique. Les deux options pour remédier à ce défaut, dont l'interrogation sur l'irresponsabilité politique du Président est le symptôme, sont connues : soit la suppression du « gouvernement aux ordres » mené par un « collaborateur » du Président, ce qui conduit au régime présidentiel, soit la suppression de l'élection au suffrage universel direct du Président de la République, ce qui conduit au régime primo-ministériel (parlementaire). Ces deux solutions constitutionnelles⁴¹ ne rendraient pas davantage le Président de la République politiquement responsable. En effet, d'une part le régime présidentiel n'organise pas cette responsabilité du fait de l'indépendance des organes et, d'autre part, la suppression de l'élection du Président de la République au suffrage universel

³⁹ L'acte concerné étant, de par le lien établi à l'article 68, accompli en qualité de Président, donc dans l'exercice de sa fonction, le Président n'en est constitutionnellement pas responsable sauf la possibilité de cette destitution. Il ne peut donc pas être poursuivi ensuite devant les tribunaux. Les actes du Président pris en cette qualité, c'est-à-dire entrant dans ses attributions, qui pourraient constituer des infractions pénales sont rares ; toutefois les fonctions tel que celles de chef des armées, de nomination ou de signataire des décrets pris en Conseil des ministres pourraient en offrir la possibilité. L'immunité pénale dont il jouit ainsi définitivement peut paraître excessive ; certes elle protège la liberté politique du Président mais elle conduit à une impunité définitive quel que soit l'acte incriminé. Ceci étant atténué par la compétence de la Cour pénale pour les crimes les plus graves mais renforcé par la substitution de l'expression « en cette qualité [de Président] » à celle de « dans l'exercice de ses fonctions » qui permettrait éventuellement une interprétation plus sévère – mais discutable – en considérant qu'un délit grave ou un crime ne peut être l'exercice de la fonction présidentielle. Cf. à ce sujet Geneviève GIUDICELLI-DELAGE, « Justice pénale et décisions politiques : réflexions à partir des immunités et privilèges de juridiction », *Revue de science criminelle*, 2003, p. 247 et Bertrand DE LAMY, « Réforme de la responsabilité pénale du président de la République : du trouble à la confusion », *Revue de science criminelle*, 2008, p. 121

⁴⁰ Election qui de plus aboutit à une personnalisation du pouvoir qui remet en cause le principe de délibération des affaires publiques, à une personnalisation des candidatures qui nuit au travail de fond des partis politiques concentrés sur la désignation du candidat à l'élection présidentielle (« écurie présidentielle »), et à une attention politique exclusive et désormais permanente (dès 2007, 2012 était en débat) portée à cette désignation du Président – ce héros omniprésent, omnipotent, ... omniscient ? – au mépris de la conscience politique.

⁴¹ Une troisième solution, parfois proposée, consiste en une révision constitutionnelle précisant formellement les prérogatives de chacun des organes et écartant notamment le Président de la conduite de la politique nationale (sauf en matière de politique étrangère et de défense), le replaçant ainsi dans son rôle d'arbitre. Cependant, cette option n'est guère compatible avec l'élection au suffrage universel direct qui « politise » inévitablement le Président et qui génère des attentes de la part des électeurs.

direct, le Gouvernement retrouvant sa fonction, la rendrait sans objet. Heureusement sans objet parce que la volonté d'un homme ne devrait pas, dans une démocratie étatique véritable, être la source majeure sinon unique de décision politique. Si, selon Georges Burdeau, « Les hommes ont inventé l'État pour ne pas obéir aux hommes » sans doute n'ont-ils pas consacré la séparation des pouvoirs et la démocratie, pour obéir à un seul homme, *a fortiori* s'il n'a pas à rendre compte de ses actes.