L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne

Francesco Natoli

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/13310>

DOI : 10.4000/revdh.13310

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Francesco Natoli, « L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 21 | 2022, mis en ligne le 04 janvier 2022, consulté le 26 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/13310> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.13310>

Ce document a été généré automatiquement le 26 septembre 2022.

Tous droits réservés

L'interprétation présidentielle de la Constitution dans les régimes parlementaires : une comparaison franco-italienne

Francesco Natoli

- 1 En droit constitutionnel, la production scientifique portant sur le Président de la République semble devenue excessivement volumineuse. Du moins, c'est la conclusion à laquelle est parvenu Massimo Luciani dans un essai mettant en lumière les difficultés rencontrées par la doctrine lorsqu'il s'agit de systématiser les rapports juridiques entre le chef de l'État et les autres organes constitutionnels¹. En Italie, nombreux sont, en effet, les auteurs qui ne parviennent pas à s'émanciper de certains dogmes puisant leur origine au sein de la « théorie du pouvoir neutre » de Benjamin Constant, selon laquelle le Président de la République, en sa qualité de « garant de la Constitution » et de « représentant de la nation », n'exercerait pas un pouvoir proprement politique, mais ne serait qu'une sorte de « médiateur » entre l'exécutif et le législatif. Or, précise Massimo Luciani, cette thèse ne semble plus refléter pleinement la réalité institutionnelle des régimes parlementaires contemporains, et ce même dans le cas des régimes traditionnellement considérés comme « monistes » tels que celui italien².
- 2 Dans cette optique de « reconstruction unitaire »³ de la fonction présidentielle, un constat similaire peut être dressé en France. La théorie de l'institution⁴, prônée encore aujourd'hui par de nombreux publicistes, ne semble pas non plus traduire de manière adéquate la complexité des relations juridiques entre président et les autres institutions politiques. À titre de rappel, Maurice Hauriou estimait que la qualification juridique de « l'institution de la présidence de la République »⁵ devait reposer sur une démarche visant à distinguer la titularité du pouvoir – dite « *jouissance du pouvoir* » – de son exercice concret⁶. Or, bien que cette théorie ait permis à la doctrine de s'émanciper définitivement de la théorie du pouvoir neutre, en rattachant la figure du chef de l'État à la fonction exécutive, la vision institutionnaliste du pouvoir ne semble pas pour

autant apte à expliquer les évolutions les plus récentes de la pratique présidentielle sous la Cinquième République. En effet, dans les régimes parlementaires contemporains, l'activité présidentielle semble évoluer, entre autres, au rythme de nouveaux facteurs politiques et sociaux, tels que la surexposition médiatique du chef de l'État, d'où la difficulté de qualifier juridiquement les nouveaux attributs présidentiels émergeant de la pratique institutionnelle et de les classer en termes de « pouvoirs »⁷.

- 3 De ce fait, la compréhension des facteurs permettant d'expliquer la primauté de la fonction présidentielle dans les régimes parlementaires de type républicain semble, depuis longtemps, reléguée au seul domaine des sciences politiques. En France, par exemple, l'excès de rationalisation parlementaire dans la Constitution⁸ ainsi que l'activation des leviers majoritaires à travers les différents mécanismes d'alliance politique⁹ sont encore perçus comme les seuls éléments susceptibles d'expliquer la subordination du législatif à l'exécutif, ce qui a mené la doctrine à s'interroger plutôt sur la nécessité de repenser – paradoxalement – les missions traditionnelles du Parlement dans une perspective d'hyper-présidentialisation du régime de la Cinquième République¹⁰. De même, en Italie, c'est l'absence de dispositifs de rationalisation parlementaire qui a été désignée comme la cause principale de l'interventionnisme du Président de la République, notamment en présence de crises politiques majeures affectant la stabilité ministérielle ou le fonctionnement des assemblées.
- 4 Le degré de rationalisation des régimes parlementaires ne semble pas, pour autant, le seul facteur susceptible d'expliquer la pratique présidentielle. En France, par exemple, la révision du 23 juillet 2008 ne semble pas avoir mené à une modification substantielle des prérogatives présidentielles à l'égard du Gouvernement et du Parlement. De même, en Italie, le renforcement de la fonction exécutive à travers l'introduction du scrutin majoritaire ne semble pas avoir réduit le « pouvoir décisionnel » du président dans certains domaines tels que la résolution des crises ministérielles ou en matière de promulgation des textes de loi¹¹. La pratique présidentielle semble ainsi partiellement décorrélée des dispositifs de rationalisation parlementaires, les facteurs d'ordre strictement technique et procéduraux n'étant pas susceptibles d'expliquer, à eux seuls, une certaine configuration du pouvoir en faveur du chef de l'État.
- 5 Une troisième grille d'analyse est, alors, possible. Selon une approche réaliste, la pratique présidentielle ne serait rien d'autre que le résultat d'une interprétation institutionnelle parmi d'autres de la Constitution qui, en raison de sa force persuasive, parviendrait à s'imposer à l'ensemble des pouvoirs constitués. À titre d'exemple, dans un essai portant sur les ordonnances de l'article 38 de la Constitution, Michel Troper revient sur la question relative à leur signature par le Président de la République. En particulier, le débat doctrinal de l'époque se focalisait essentiellement sur la portée normative de l'article 13 de la Constitution. Il s'agissait, plus précisément, de déterminer si le contreseing présidentiel était l'expression d'une compétence liée du chef de l'État ou, à l'inverse, l'expression d'une prérogative discrétionnaire de ce dernier. À ce sujet, Michel Troper défend l'idée selon laquelle ni l'une ni l'autre thèse ne saurait être validement prouvée uniquement à partir de la lettre de la Constitution. En effet, l'adhésion à une thèse « présidentielle », en faveur d'une compétence discrétionnaire, plutôt qu'à une thèse « parlementariste », en faveur d'une compétence liée, ne dépendrait que des prémisses conceptuelles posées par l'interprète lui-même ainsi que de la méthode interprétative choisie¹².

- 6 Dans cette perspective, le problème de la normativité de la pratique présidentielle n'apparaît plus comme une question aporétique sur le plan juridique. En effet, rien ne s'oppose à ce qu'une interprétation institutionnelle de la Constitution, telle que l'interprétation présidentielle, puisse être considérée comme une « interprétation normative » lorsqu'elle est acceptée et suivie spontanément par l'ensemble des pouvoirs publics. En ce sens, l'accoutumance de ces-mêmes pouvoirs à la pratique présidentielle ne témoignerait que du fait que les interprétations de la Constitution opérées par le chef de l'État ont été bien validées par l'ensemble des pouvoirs constitués.
- 7 De ce fait, la détermination de la valeur et de la portée de la pratique présidentielle peut être saisie en s'intéressant aux modalités de justification juridique des choix opérés par le Président de la République, ce qui revient, *in fine*, à se poser les questions suivantes : les interprétations présidentielles de la Constitution ont-elles un caractère prescriptif à l'égard des pouvoirs constitués ? Parviennent-elles à lier les différents pouvoirs publics dans l'exercice de leurs fonctions ?
- 8 La thèse défendue dans la présente contribution vise à démontrer que l'interprétation présidentielle de la Constitution se distinguerait des autres interprétations institutionnelles en raison de sa capacité à influencer l'activité des autres pouvoirs constitués. En effet, si les choix opérés par le chef de l'État se traduisent par des usages suivis par l'ensemble des pouvoirs publics, on ne saurait alors nier l'aptitude de ces mêmes usages à s'inscrire dans le droit positif. À ce titre, les interprétations présidentielles de la Constitution ne seraient donc pas dépourvues de toute signification juridique dans la mesure où elles lieraient les pouvoirs constitués aux choix opérés par le chef de l'État dans l'exercice de leurs prérogatives constitutionnelles.
- 9 Sur le plan conceptuel, ce propos sera illustré au regard de deux éléments. D'une part, il s'agira de déterminer les moyens par lesquels se crée le consensus institutionnel autour des interprétations présidentielles de la Constitution. Ces éléments seront, notamment, mis en lumière à travers une analyse des prérogatives traditionnelles du chef de l'État, telles que le pouvoir de nomination, le droit de grâce, le droit de message et le droit de promulgation, à l'aune des pratiques institutionnelles les plus récentes. D'autre part, il conviendra d'éclairer les procédés argumentatifs par lesquels la juridiction constitutionnelle parvient à légitimer, directement ou indirectement, les interprétations institutionnelles de la Constitution favorisant la consolidation de la pratique présidentielle. Par ailleurs, afin de clarifier les enjeux stratégiques sous-jacents au cadre opérationnel dans lequel interviennent les différents pouvoirs publics, une démarche comparative entre la France et l'Italie sera privilégiée.
- 10 Ainsi, au regard des éléments précédemment évoqués, il conviendra de démontrer que l'interprétation présidentielle de la Constitution constitue, avant tout, une ressource institutionnelle indispensable au profit des pouvoirs constitués **(I)**. Toutefois, une telle analyse ne saurait être exhaustive sans s'interroger sur les enjeux juridiques liés la consolidation des interprétations présidentielles dans le temps. En effet, ces dernières sembleraient susceptibles de favoriser, entre autres, l'émergence de nouvelles compétences présidentielles dont l'exercice est potentiellement apte à restreindre les prérogatives constitutionnelles des autres pouvoirs constitués **(II)**.

I – L'interprétation présidentielle de la Constitution comme ressource institutionnelle au profit des pouvoirs constitués

- 11 En France, l'idée selon laquelle l'interprétation présidentielle de la Constitution puisse constituer une ressource institutionnelle utile aux pouvoirs constitués ne représente pas une nouveauté sur le plan historique. Comme l'explique, à juste titre, Patrice Rolland, « il existe dans l'histoire constitutionnelle française une tradition ou une aspiration à la reconnaissance d'un pouvoir préservateur et arbitre »¹³ dont le Président de la République serait le dépositaire. Cette conception de la fonction présidentielle puise encore aujourd'hui son fondement juridique au sein de l'article 5 de la Constitution qui, relativement aux missions du chef de l'État, énonce que « Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ».
- 12 Certes, l'idée que la fonction présidentielle serait l'expression d'un pouvoir préservateur garantissant la cohésion du système parlementaire a été remise en cause par une large majorité d'auteurs. Parmi les différents facteurs institutionnels « pathologiques »¹⁴ de la Cinquième République, la pratique présidentielle a souvent été identifiée comme l'une des causes principales de « l'effacement de la figure arbitrale du chef de l'État »¹⁵. À titre d'exemple, Jean-Éric Gicquel n'hésite pas à affirmer que la mise en œuvre de l'article 5 de la Constitution s'est traduite, dans la pratique, par une double « tutelle du président » à l'égard du Gouvernement et du Parlement¹⁶.
- 13 Cependant, l'idée-même que le « bon fonctionnement » des pouvoirs publics puisse être perturbé par des facteurs pathologiques attribuables à la pratique présidentielle ne semble pas dépourvue, à son tour, de biais idéologiques. En effet, mesurer l'écart entre la pratique et les textes constitutionnels présuppose de connaître en amont le « sens politique de la Constitution »¹⁷. Or, les contours précis de ce « cadre légal constitutionnel »¹⁸ sont difficiles à saisir sur le plan conceptuel. En effet, les pouvoirs publics eux-mêmes peuvent estimer que la Constitution ne règle pas de manière adéquate ou suffisante certaines situations juridiques¹⁹. Tel est le cas en Italie, par exemple, où la résolution des crises ministérielles est largement déferée aux usages et à la pratique institutionnelle. Dans cette hypothèse, la pratique présidentielle a fait l'objet de féroces critiques, l'interventionnisme du chef de l'État ayant été jugé comme une tentative d'instaurer un dualisme parlementaire de fait²⁰, contraire à la lettre de la Constitution. À l'inverse, certains auteurs ont défendu l'idée qu'un tel interventionnisme serait justifié en raison des défaillances structurelles propres au système parlementaire italien. Dans cette dernière perspective, le Président de la République exercerait un pouvoir d'impulsion politique et institutionnelle²¹, notamment en cas de paralysie des pouvoirs publics, qui serait l'expression d'une « fonction constitutionnelle de garantie »²² consubstantielle à l'activité présidentielle elle-même.
- 14 Au-delà de tout jugement de valeur, le champ lexical choisi par la doctrine pour décrire le rôle du chef de l'État laisse peu marge au doute quant à la portée institutionnelle de l'activité présidentielle. L'idée-même « d'arbitrage » et de « tutelle présidentielle », mises en évidence par la doctrine française, ou encore les concepts « d'impulsion

présidentielle » et de « fonction constitutionnelle de garantie », dégagés par la doctrine italienne, témoignent sans équivoque que les interprétations présidentielles de la Constitution constitue une ressource institutionnelle exploitable par l'ensemble des pouvoirs publics. Deux arguments semblent conforter cette thèse. Premièrement, l'activité présidentielle n'est pas ignorée par le juge constitutionnel. Cette dernière fait l'objet d'un encadrement juridique spécifique, dont la légitimité est parfois contestée (A). Deuxièmement, la multiplication des déclarations présidentielles dans une pluralité de domaines hétérogènes relevant de la vie publique, notamment grâce au développement des systèmes de communication audiovisuelle, semble avoir donné un nouvel élan au droit de message et consacré ainsi une véritable fonction présidentielle d'orientation politico-constitutionnelle à l'égard des autres pouvoirs constitués (B).

A – L'encadrement de l'activité présidentielle par le juge constitutionnel : une légitimité contestée

- 15 En France, le domaine de compétence du Conseil constitutionnel à l'égard du Président de la République s'inscrit principalement dans le cadre de la matière électorale. À ce titre, l'article 58 de la Constitution attribue au Conseil constitutionnel la mission de veiller à la régularité de l'élection présidentielle. Il proclame, à cet effet, les résultats des scrutins et examine, le cas échéant, les éventuelles réclamations. Par ailleurs, l'article 7 de la Constitution lui confère, entre autres, le pouvoir de constater l'empêchement du chef de l'État et de prendre les mesures nécessaires pour assurer son *intérim*.
- 16 S'agissant, en revanche, des compétences du Conseil constitutionnel par rapport aux prérogatives du Président de la République, elles ne sont que très limitées. Les plus évidentes sont, sans doute, représentées par l'ensemble des fonctions consultatives qui lui sont attribuées par la Constitution en cas de recours aux pouvoirs exceptionnels. Ainsi, le Conseil constitutionnel se prononce, à travers un avis obligatoire et non conforme, sur la réunion des conditions nécessaires à la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution²³. Par ailleurs, ce même type d'avis est requis pour chaque mesure spécifique prise par le chef de l'État dans le cadre de ce régime d'exception²⁴. Enfin, après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, sur saisine du président de l'Assemblée nationale, du président du Sénat ou de soixante députés ou sénateurs, voire d'office après soixante jours, le Conseil constitutionnel peut être amené à statuer, cette fois-ci à travers un avis obligatoire et conforme²⁵, sur la durée d'application de l'article 16²⁶.
- 17 En dehors des pouvoirs exceptionnels du Président de la République, tous les autres actes politiques du chef de l'État « échappent à la compétence du Conseil constitutionnel à l'image du décret portant dissolution de l'Assemblée nationale »²⁷. Dans deux décisions historiques de 1988²⁸ et de 1997²⁹, le juge constitutionnel a estimé, à ce sujet, qu'aucune disposition de la Constitution ne lui donnait la compétence nécessaire pour statuer sur de telles requêtes. Font uniquement exception à cette jurisprudence les actes préparatoires aux scrutins politiques nationaux tels que ceux relatifs aux élections législatives³⁰ et sénatoriales³¹ ainsi que les actes nécessaires à l'organisation des consultations référendaires³². Une telle compétence du juge constitutionnel sur ces actes spécifiques s'explique uniquement en vertu de l'exigence

de garantir l'opérativité des articles 58 à 60 de la Constitution et ne saurait en aucun cas affecter l'étendue des prérogatives présidentielles³³.

- 18 Le refus du juge constitutionnel d'exercer un contrôle de constitutionnalité des actes présidentiels n'est pas surprenant en soi. En effet, depuis sa décision historique du 6 novembre 1962³⁴, le Conseil constitutionnel a catégoriquement exclu la possibilité d'examiner des actes autres que ceux strictement mentionnés par l'article 61 de la Constitution. De ce fait, comme l'explique Philippe Blachère, « le contrôle classique, exercé sur les lois dans le cadre de la procédure préventive de l'article 61 C., n'affecte qu'indirectement l'exécutif, qui est à l'origine des projets de loi délibérés en Conseil des ministres »³⁵. En d'autres termes, le refus du juge constitutionnel français d'examiner les lois référendaires, sous prétexte qu'elles ne relèveraient pas de l'article 61 de la Constitution, et ce malgré leur caractère de lois ordinaires, témoignerait de la volonté du Conseil constitutionnel lui-même de valider tacitement une interprétation présidentielle de la Constitution portant sur les modalités d'exercice du pouvoir constituant.
- 19 Au demeurant, la primauté de l'interprétation présidentielle de la Constitution de 1958 semblerait s'expliquer en raison de l'inexistence d'une procédure habilitant, de manière générale, le Conseil constitutionnel à trancher les conflits de compétence entre les différents organes constitutionnels, notamment lorsque l'activité du Président de la République est susceptible de porter atteinte aux prérogatives du Parlement³⁶, comme ce fut le cas lors de la révision constitutionnelle de 1962. Toutefois, il serait erroné de conclure, en raison de cet argument, que le juge constitutionnel constitue un contrepouvoir effectif à l'égard de l'exécutif et, tout en particulier, du Président de la République. Cette thèse semble, en effet, se heurter à l'examen du droit comparé. À ce sujet, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne semble témoigner, à l'inverse, que le juge constitutionnel tend, le plus souvent, à définir des domaines de compétence intangibles du chef de l'État.
- 20 Contrairement au Conseil constitutionnel, la Cour constitutionnelle italienne est formellement chargée de régler les conflits de compétences entre les différents organes de l'État. À cet effet, l'article 134 de la Constitution dispose que cette dernière juge « des conflits d'attribution entre les pouvoirs de l'État, ceux entre l'État et les régions, et entre les régions »³⁷. Ainsi, dans le cadre d'une telle mission, le juge constitutionnel italien peut être saisi, le cas échéant, d'un recours tendant à l'annulation d'une décision présidentielle susceptible de porter atteinte aux prérogatives constitutionnelles d'un autre organe.
- 21 De ce point de vue, la principale jurisprudence constitutionnelle en la matière porte sur le régime juridique du droit de grâce. À ce sujet, l'article 87 de la Constitution italienne dispose, entre autres, que le Président de la République « peut accorder la grâce et commuer les peines »³⁸ sans préciser d'avantage les modalités d'exercice de ce pouvoir. Ces dernières sont précisées par l'article 681 du code de procédure pénale³⁹ selon lequel la demande de grâce doit être adressée au ministre de la Justice qui la transmet, ensuite, au chef de l'État une fois obtenu l'avis favorable de l'autorité judiciaire à la suite d'une instruction tendant à justifier le fondement de la requête. Or, dans la pratique institutionnelle, le droit de grâce a souvent été employé comme un instrument de politique judiciaire aux contours très discrétionnaires. La doctrine était donc parvenue à la conclusion que le droit de grâce était l'expression d'un « acte complexe »

ne pouvant être délibéré qu'en cas d'accord entre le Président de la République et le Garde des sceaux⁴⁰.

- 22 Cette reconstruction du régime juridique de la grâce présidentielle a néanmoins été déboutée par la Cour constitutionnelle elle-même dans une affaire opposant le ministre de la Justice au chef de l'État à la suite d'un recours formé par ce dernier⁴¹. En l'espèce, le Président de la République avait contesté le refus du Garde des sceaux de signer le décret présidentiel accordant la grâce à M. Ovidio Bompreschi. Après avoir rappelé que le droit de grâce ne saurait être employé comme un instrument de politique judiciaire, compte tenu de sa finalité exclusivement humanitaire visant à supprimer, à titre exceptionnel, une sanction pénale, la Cour constitutionnelle a estimé que le ministre de la Justice ne saurait en aucune circonstance s'écarter de la volonté du Président de la République. Le droit de grâce serait, ainsi, l'expression d'un pouvoir strictement présidentiel dans la mesure où le fondement d'une demande de grâce ne saurait être apprécié de manière impartiale que par « un organe *super partes*, « représentant de l'unité nationale », étranger à ce que l'on définit le « circuit » d'orientation politico-gouvernementale »⁴².
- 23 L'attribution par la Cour constitutionnelle de la titularité du droit de grâce au chef de l'État a fait l'objet de nombreux débats au sein de la doctrine, certains auteurs ayant dénoncé le caractère excessivement « créatif » de ce jugement⁴³. Les critiques les plus âpres à l'égard de cette décision ont été exprimées, tout particulièrement, par Giuseppe Ugo Rescigno lequel a estimé que ladite décision aurait consacré une interprétation présidentialisante de la Constitution en s'écartant, de manière indue, du modèle parlementaire originaire défini par le constituant⁴⁴. Le principal argument mobilisé par l'auteur se fonde néanmoins sur la théorie classique du contreseing ministériel, selon laquelle ce dernier aurait uniquement pour fonction de certifier la collaboration entre deux pouvoirs différents : le chef de l'État et le Gouvernement dans la personne du ministre signataire.
- 24 D'après Giuseppe Ugo Rescigno, l'existence d'une typologie d'actes strictement présidentiels serait dépourvue de tout fondement textuel dans la mesure où l'article 89 de la Constitution impose, sans exception, que tous les actes du Président de la République soient contresignés par un ministre qui en assume la responsabilité. De ce fait, les décisions présidentielles seraient toujours l'expression d'un « acte complexe » en raison duquel la volonté du chef de l'État ne saurait s'imposer sur la volonté du Gouvernement et vice-versa. Dans cette optique, l'attribution de la titularité du droit de grâce au Président de la République impliquerait, à l'inverse, de concevoir le contreseing du ministre de la Justice comme l'expression d'une compétence liée, ce dernier ne pouvant pas s'opposer à la signature d'un décret présidentiel sans méconnaître une obligation constitutionnelle. Dès lors, une telle interprétation de l'article 89 de la Constitution produirait un déséquilibre de la balance des pouvoirs en faveur du Président de la République.
- 25 Le raisonnement de Giuseppe Ugo Rescigno semble, néanmoins, entaché par une prémisse théorique indémontrée selon laquelle l'inexistence dans la Constitution d'une catégorie d'actes présidentiels dépourvus de contreseing ministériel comporterait nécessairement l'impossibilité pour le chef de l'État de bénéficier de « pouvoirs propres ». Or, cette thèse n'est plus d'actualité au regard du droit comparé. La Constitution française offre, à ce sujet, un cadre analytique relativement clair. Bien que prévoyant toujours des exceptions à la règle du contreseing ministériel, l'argument

selon lequel les actes dispensés d'une telle obligation seraient l'expression d'une compétence discrétionnaire du chef de l'État est difficilement défendable au regard des réformes les plus récentes. En matière de référendum législatif (art. 11 C.F.), par exemple, l'organisation d'une consultation référendaire est impérativement subordonnée à une proposition gouvernementale ou des deux assemblées, et ce malgré le fait que le décret portant convocation du corps électoral retombe dans le champ d'application de l'article 19 de la Constitution⁴⁵. De même, les décisions présidentielles relatives aux nominations des membres du Conseil constitutionnel par le Président de la République, bien qu'exemptées de l'obligation du contreseing, peuvent être invalidées par un vote des commissions parlementaires permanentes, au titre du dernier alinéa de l'article 13.

- 26 La jurisprudence constitutionnelle relative à la fonction présidentielle semble, ainsi, tenir compte de l'évolution des usages et de la pratique institutionnelle dans le temps, sans s'intéresser nécessairement au dessein originaire du constituant. La figure du chef de l'État semble, en effet, faire l'objet d'une attention particulière de la part du juge constitutionnel, ses choix étant le plus souvent préservés contre toute atteinte provenant des autres pouvoirs. Cette sauvegarde des prérogatives présidentielles par la juridiction constitutionnelle peut s'expliquer, entre autres, en vertu du pouvoir d'influence exercé par le chef de l'État lui-même à l'égard des autres institutions. Dans la pratique la plus récente, la multiplication des déclarations présidentielles à l'égard du Gouvernement et du Parlement semble témoigner du fait que le chef de l'État exerce une véritable fonction d'orientation politico-constitutionnelle des pouvoirs constitués.

B – L'activité présidentielle comme expression d'une fonction d'orientation politico-constitutionnelle des pouvoirs constitués : le renouvellement du droit de message

- 27 D'après Nicolas Rousselier, la « domination présidentielle » sous la Cinquième République ne saurait s'expliquer uniquement sur la base des rapports institutionnels définis par la Constitution de 1958. La primauté du chef de l'État relèverait, avant tout, « de la force des circonstances »⁴⁶. Certes, précise l'auteur, contrairement au Royaume-Uni, « le paysage politique français n'a jamais réussi à se transformer en un système de partis au sens moderne du mot »⁴⁷. De ce fait, le constituant a dû « surcharger la nouvelle Constitution de techniques diverses et variées de parlementarisme rationnalisé »⁴⁸. Cependant, malgré ce constant indéniable, la primauté de la fonction présidentielle semble s'expliquer davantage en raison de la pratique institutionnelle et, au demeurant, du rôle assigné au général de Gaulle dans le cadre spécifique de la guerre d'Algérie.
- 28 Plus précisément, un tel contexte de crise aurait favorisé, lors des quatre premières années d'existence de la Cinquième République, l'émergence d'un « présidentielisme d'action »⁴⁹ lequel a été alimenté, au fil du temps, par « la tendance des médias à concentrer l'actualité politique autour des faits et gestes du président »⁵⁰. Cette progressive médiatisation du chef de l'État n'est pas une caractéristique exclusive du système politique français. Il s'agit, en effet, d'un phénomène largement répandu dans d'autres pays européens, dont l'Italie⁵¹, qui a fini par amplifier la portée des déclarations présidentielles sur le plan institutionnel.

- 29 Cependant, alors que l'impact des déclarations présidentielles peut être facilement évalué sur le plan sociologique et politique, la détermination de leur valeur juridique peut s'avérer une opération aux contours fumeux. Deux cas de figure doivent, alors, être distingués. Dans une première hypothèse, le chef de l'État peut s'adresser aux pouvoirs publics à travers une procédure constitutionnelle *ad hoc*. En l'état actuel, le droit de message aux assemblées représente le seul et unique moyen de communication officiel reconnu par les constitutions contemporaines au chef de l'État. À l'inverse, dans un deuxième cas de figure, le chef de l'État peut s'adresser indifféremment aux pouvoirs publics en dehors d'un procédé formel prévu à cet effet. Les facteurs justifiant l'emploi de l'une ou de l'autre modalité de communication dépendent, le plus souvent, des usages en vigueur dans chaque État tout en répondant au même objectif politico-constitutionnel : orienter l'activité des pouvoirs publics.
- 30 Dans les régimes parlementaires qualifiés par la doctrine de « semi-présidentiel », le droit de message constitue encore aujourd'hui un moyen de communication privilégié entre le législatif et l'exécutif⁵², notamment en France où son exercice est dépourvu de contraintes juridiques spécifiques. Conçu à l'origine comme une obligation constitutionnelle imposant au président de présenter, chaque année, « l'état des affaires de la République » devant l'assemblée législative⁵³, le droit de message est devenu une simple faculté du chef de l'État à partir de la Troisième République. Dans cette perspective, le constituant de 1958 a renforcé cette prérogative présidentielle en faisant du droit de message un « pouvoir propre » du chef de l'État, soit un acte dispensé de l'obligation du contreseing ministériel. Quant à ses modalités d'exercice, aucune consultation ou avis préalable, n'est imposé au président par le premier alinéa de l'article 18 de la Constitution contrairement, par exemple, à son homologue irlandais qui ne saurait s'adresser aux assemblées sans l'aval du Conseil d'État et du Parlement⁵⁴. La marge de liberté accordée au chef de l'État concerne, aussi, la dimension matérielle du droit de message, le contenu des déclarations présidentielles étant librement déterminé par le président lui-même⁵⁵. Enfin, alors que rien ne s'oppose à ce que la presse et les moyens de radio-télédiffusion puissent « se faire le relais d'éventuels commentaires »⁵⁶, la lecture des messages par les présidents des assemblées, quant à elle, ne donne lieu à aucun débat parlementaire.
- 31 Rarement employé pour présenter un projet de loi aux assemblées, le droit de message a été utilisé, le plus souvent, lors de l'entrée en fonction d'un nouveau Président afin d'indiquer aux parlementaires les priorités de l'action gouvernementale. Comme l'illustre Mustapha Afroukh, l'exemple le plus emblématique en la matière est, sans doute, représenté par le message du 11 décembre 1962 à travers lequel le Président de la République Charles de Gaulle a indiqué le but vers lequel devait tendre l'action du Parlement sans pour autant annoncer des réformes spécifiques en matière de politique intérieure⁵⁷.
- 32 Un autre usage intéressant du droit de message se vérifie dans le cas où le Président de la République annonce une révision constitutionnelle d'initiative gouvernementale. Ce fut le cas, par exemple, en 1962 lorsque Charles de Gaulle annonça son intention de soumettre directement au référendum son projet de révision sur les modalités d'élection du Président de la République. Cette pratique fut, notamment, réitérée à deux reprises lors des révisions de 1974 et de 1995. Selon Mustapha Afroukh, un tel usage témoignerait semblerait s'inscrire tout particulièrement dans le cadre de l'article 5 de la Constitution, le président étant chargé de veiller au respect de cette dernière⁵⁸.

Une grille de lecture est néanmoins possible. En exerçant son droit de message, le chef de l'État se présenterait au Parlement comme l'auteur authentique d'une réforme constitutionnelle.

- 33 Relégué à un rôle secondaire en raison de l'importance progressivement acquise par les moyens de communication audio et télévisuels, le droit de message a connu un regain sous la présidence de Nicolas Sarkozy, notamment à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a ajouté un deuxième alinéa à l'article 18 de la Constitution afin d'habiliter le Président de la République à prendre la parole devant le Parlement réuni en Congrès⁵⁹. À ce sujet, Mustapha Afroukh souligne que, contrairement aux messages écrits, « la logique dans laquelle s'inscrit le message oral est différente. En se plaçant délibérément sur le terrain des réformes à venir, le Président inaugure une nouvelle fonction du message présidentiel »⁶⁰. Dans ce cadre, le chef de l'État s'assignerait ainsi une fonction de « législateur en chef » en s'arrogeant le droit « d'orienter la politique législative »⁶¹.
- 34 Bien qu'il soit encore trop tôt pour déterminer la portée du deuxième alinéa de l'article 18, la pratique constitutionnelle semble néanmoins témoigner d'un accueil favorable de la part des présidents ayant succédé à Nicolas Sarkozy, les exemples étant multiples en la matière. Ainsi, après avoir été utilisée une première fois par Nicolas Sarkozy lui-même le 22 juin 2009, François Hollande s'adresse, à son tour, directement aux parlementaires le 16 novembre 2015 afin de leur annoncer la prorogation de l'état d'urgence, à la suite des attentats de Paris et de Saint-Denis, ainsi que son intention de faire déposer par le Gouvernement un projet de loi constitutionnelle visant à inscrire ce régime d'exception au sein d'un hypothétique article 36-1 de la Constitution. Plus récemment, lors de son allocution du 3 juillet 2017 devant le Congrès, le Président Emmanuel Macron a fait part de son intention de se présenter chaque année de son mandat devant les parlementaires pour rendre compte de son action politique. Le 9 juillet 2018, lors de sa deuxième allocution, ce dernier a précisé vouloir réviser le deuxième alinéa de l'article 18 afin qu'il soit permis au Président de la République de rester après son intervention et de répondre, le cas échéant, aux questions des parlementaires⁶². On ne saurait, toutefois, justifier au nom de cette pratique l'émergence d'une nouvelle coutume dans la mesure où cet usage a été brusquement interrompu par le président Emmanuel Macron lui-même : le Gouvernement ayant annoncé *in fine* que l'allocution de juillet 2019 serait reportée à une date ultérieure.
- 35 Tout comme en France, l'article 87 al-2 de la Constitution italienne dispose, à son tour, que le Président de la République « peut envoyer des messages aux chambres »⁶³ sans pour autant imposer au chef de l'État des contraintes juridiques particulières. Cependant, à l'inverse du cas, ce pouvoir est rapidement tombé en désuétude⁶⁴. Ce choix peut s'expliquer en raison du fait que, tout au long de l'histoire républicaine italienne, le chef de l'État a été spontanément sollicité par les pouvoirs publics eux-mêmes comme un médiateur nécessaire entre les différentes forces politiques, notamment en cas de crise ministérielle⁶⁵. À ce sujet, la doctrine n'a pas manqué de relever qu'à partir de la XI législature (1992 – 1994) – soit, en concomitance de l'introduction du scrutin majoritaire en 1993 – le Président de la République se serait littéralement arrogé un véritable pouvoir « d'impulsion politique » à l'égard des assemblées législatives et du Gouvernement⁶⁶.
- 36 Dans de telles circonstances, les pouvoirs publics, ainsi que les représentants des partis politiques, sont régulièrement destinataires d'un ensemble de communications visant à

les informer des intentions du chef de l'État de mettre fin à une crise, notamment par le biais de son droit de dissolution parlementaire⁶⁷. Ce fut le cas, par exemple, du communiqué du 11 février 2011⁶⁸ dans lequel le Président de la République Giorgio Napolitano, après un entretien avec le chef du Gouvernement Silvio Berlusconi, manifestait publiquement sa préoccupation concernant l'émergence de « tensions politico-institutionnelles au sein des assemblées pouvant menacer la continuité de la législature »⁶⁹.

- 37 De ce fait, par l'expression « *esternazioni presidenziali* »⁷⁰ la doctrine a qualifié l'ensemble des déclarations présidentielles effectuées en dehors de l'exercice du droit de message et relayées, le cas échéant, par la presse et les médias⁷¹. L'absence d'un cadre normatif adéquat a mené, ainsi, la Cour constitutionnelle à délimiter la portée de ces déclarations lors d'un conflit d'attribution opposant le Président de la République au procureur du Tribunal ordinaire de Palerme⁷². En l'espèce, le procureur sicilien était entré en possession d'une conversation entre le chef de l'État et un autre individu placé sous écoute téléphonique dans le cadre d'une procédure judiciaire. Dans sa requête, le président affirmait que sa mise sous écoute constituait une atteinte au principe d'irresponsabilité présidentielle, l'article 90 de la Constitution disposant à ce sujet que « le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, hormis les cas de haute trahison ou d'atteinte à la Constitution »⁷³.
- 38 Il s'agissait alors pour la Cour constitutionnelle de déterminer si les « externalisations » du chef de l'État constituaient une activité relevant de l'exercice des fonctions présidentielles ou, à l'inverse, une activité détachable de ses dernières. La thèse soutenue par le juge constitutionnel, qui a déclaré, au demeurant, l'irrégularité de la procédure judiciaire, va clairement dans le sens d'un rattachement des externalisations présidentielles à l'activité institutionnelle du chef de l'État. Dans cette optique, la Cour a affirmé *in limine litis* « qu'afin d'accomplir efficacement son rôle de garant de l'équilibre constitutionnel et de « magistrature d'influence », le Président doit constamment tisser un réseau de connexion ». Il lui reviendrait ainsi « d'indiquer aux différents titulaires des organes constitutionnels les principes sur le fondement desquels des solutions aussi partagées que possible peuvent et doivent être recherchées pour les différents problèmes qui se posent »⁷⁴. La Cour constitutionnelle semble suggérer, par la suite, que le caractère informel et confidentiel des déclarations présidentielles ne constituerait pas un critère à lui seul suffisant pour exclure leur rattachement à l'exercice des fonctions présidentielles. En effet, conclut la haute juridiction, « il est indispensable, dans ce contexte, que le Président associe en permanence à ses pouvoirs formels, qui se traduisent par l'édiction d'actes spécifiques et ponctuels, expressément prévus par la Constitution, une utilisation discrète de ce qui a été défini comme son « pouvoir de persuasion », essentiellement composé par des actes informels, qui peuvent précéder ou suivre (...) l'adoption de mesures spécifiques »⁷⁵.
- 39 Les externalisations présidentielles seraient ainsi qualifiables, selon les critères matériel et téléologique énoncés par la Cour constitutionnelle, comme des actes préparatoires et informels, précédents l'adoption d'une mesure spécifique, et ce concrétiseraient dans un « pouvoir de persuasion » du Président de la République à l'égard des autres pouvoirs publics. Bien qu'une telle définition ne puisse aucunement permettre à l'interprète de saisir la valeur juridique des externalisations

présidentielles, notamment au regard de la hiérarchie des normes, il n'en demeure pas moins que leur normativité est bien prise en compte par le juge constitutionnel dans la mesure où ces dernières peuvent être qualifiées *a minima* comme des actes informels non-détachables de l'exercice de la fonction présidentielle et dont la fonction principale serait d'orienter l'action des pouvoirs constitués sur un plan politico-constitutionnel.

- 40 Le Président de la République semble, ainsi, susceptible de fixer lui-même les objectifs politico-constitutionnels prioritaires pour l'État dans le cadre de son activité institutionnelle. Cela présuppose donc qu'il fournit de véritables interprétations authentiques de la Constitution qui peuvent se traduire, sur le plan institutionnel, par des choix politiques précis ou par des réformes impliquant, à différents titres, la participation des pouvoirs publics. Se pose, alors, le problème de déterminer si les interprétations présidentielles de la Constitution peuvent constituer une entrave aux interprétations institutionnelles fournies par les autres pouvoirs constitués.

II – La restriction des prérogatives constitutionnelles des pouvoirs constitués comme conséquence de l'interprétation présidentielle

- 41 Afin de cerner l'objet et de l'étendue des interprétations présidentielles de la Constitution, une prémisse importante doit être précisée : le Président de la République est avant tout un interprète authentique du texte constitutionnel⁷⁶. En tant que destinataire d'une pluralité d'énoncés juridiques portant, entre autres, sur son pouvoir de nomination, sur l'exercice du droit de dissolution, sur la promulgation des textes de lois et réglementaires, le chef de l'État entre systématiquement en relation avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et, à l'occurrence, avec le pouvoir judiciaire. En ce sens, il peut être qualifié *a minima* comme une « autorité de régulation »⁷⁷ participant activement à la mise en œuvre de la Constitution. Par ailleurs, son degré d'appréciation en matière d'interprétation des textes constitutionnels peut être examiné dans deux hypothèses différentes : soit en l'absence de toute forme de contrôle de constitutionnalité, soit en présence d'une procédure de contrôle de constitutionnalité⁷⁸. Dans le premier cas de figure, le chef de l'État peut être considéré, à tous les effets, comme le « garant de la Constitution ». À l'inverse, dans le deuxième cas de figure, la portée de ses interprétations des énoncés constitutionnels doit être relativisée au regard du rôle joué par les juridictions chargées d'assurer le respect de la Constitution.
- 42 De ce point de vue, ni la théorie classique du contreseing ministériel ni les théories comparatistes les plus récentes portant sur la « structure de l'organe exécutif »⁷⁹ ne permettent de déterminer avec précision l'objet et l'étendue des interprétations présidentielles de la Constitution. De ce fait, seule la jurisprudence en matière de séparation des pouvoirs semble représenter un critère d'évaluation apte à cerner, en l'occurrence, la portée normative desdites interprétations. En effet, la mobilisation du principe de séparation des pouvoirs par le juge constitutionnel, dans son acception « stricte » ou « souple », semble tout particulièrement révélatrice des stratégies argumentatives sous-jacentes à la sauvegarde d'un véritable bloc de compétences présidentielles permettant au chef de l'État d'imposer aux autres pouvoirs publics sa propre vision de la Constitution (A). Une telle analyse ne saurait être, néanmoins

exhaustive en l'absence de tout questionnement concernant l'impact des interprétations présidentielles de la Constitution sur la production normative. À ce sujet, les évolutions les plus récentes en matière d'exercice du pouvoir de promulgation législative montrent, notamment en Italie, que le président exerce un véritable contrôle de constitutionnalité des lois concurrent à celui du juge constitutionnel : le chef de l'État pouvant émettre, à l'occurrence, des « réserves présidentielles » sur les textes votés par le Parlement (B).

A – La mobilisation stratégique du principe de séparation des pouvoirs par le juge constitutionnel : la consécration d'un bloc de compétences présidentielles

- 43 D'un point de vue théorique, le principe de séparation des pouvoirs a constitué, pendant longtemps, le principal critère de classification des régimes politiques. Ce critère a été, notamment, employé pour distinguer les régimes présidentiels, caractérisés par une séparation soi-disant « stricte » des pouvoirs, des régimes parlementaires, caractérisés, à l'inverse, par une séparation « souple », c'est-à-dire visant à favoriser la collaboration entre les différents organes de l'État. Or, comme l'explique Jean-Philippe Feldman, le fondement de cette doctrine a largement été remis en causes par les constitutionnalistes contemporains, du fait que cette même classification ne parviendrait pas à décrire de manière adéquate la réalité institutionnelle de chaque régime politique⁸⁰.
- 44 Bien que le principe de séparation des pouvoirs soit progressivement devenu un outil conceptuel insuffisant pour décrire les régimes politiques, son utilité juridique n'en résulte pas pour autant entachée. L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle montre, en effet, que le principe de séparation des pouvoirs est encore mobilisé, à différents titres, par le juge constitutionnel en vue de favoriser certaines interprétations institutionnelles de la Constitution, notamment dans le cadre des conflits opposant le législatif à l'exécutif ou soulevant, tout simplement, des questions de compétence.
- 45 En ce sens, le recours à une conception « souple » ou, à l'inverse, « stricte » du principe de séparation des pouvoirs répondrait à des objectifs politico-constitutionnels différents définis par le juge constitutionnel lui-même afin de neutraliser de potentiels conflits institutionnels tout en assurant le bon fonctionnement des pouvoirs publics. À titre d'exemple, dans sa décision n° 600/2006⁸¹, portant sur la grâce présidentielle, la Cour constitutionnelle italienne a rappelé que le « principe de collaboration loyale »⁸² entre les pouvoirs de l'État s'applique, entre autres, aux relations entre le Président de la République et les ministres⁸³. Cette conception souple du principe de séparation des pouvoirs, précise la Cour, ne saurait être remise en cause par l'attribution au chef de l'État de la titularité exclusive du droit de grâce. En effet, la primauté de la volonté présidentielle ne saurait aucunement porter atteinte aux prérogatives propres au ministre de la Justice, notamment en matière d'instruction des affaires. Dès lors, conclut la Cour, dans un tel contexte, le contresceau du Garde des sceaux aurait pour but spécifique de certifier « la régularité de l'instruction et de la procédure »⁸⁴.
- 46 L'idée de « collaboration loyale » entre pouvoirs publics, évoquée par la Cour constitutionnelle italienne, sert, en l'espèce, à assurer un partage de compétences entre le chef de l'État et le Gouvernement dans une matière – l'exercice du droit de grâce – où

la Constitution reste relativement silencieuse. Cependant, le recours à une conception souple du principe de séparation des pouvoirs n'est pas la seule manière de justifier la sauvegarde du domaine présidentiel. La jurisprudence constitutionnelle française témoigne, à l'inverse, que ce même résultat peut être obtenu tout aussi efficacement en mobilisant une conception stricte de ce principe. À titre d'exemple, dans sa décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, le Conseil constitutionnel a censuré partiellement le contenu de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009, relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, dans la mesure où certaines dispositions portaient atteinte aux prérogatives constitutionnelles du Président de la République.

- 47 En l'espèce, la loi avait attribué au chef de l'État le pouvoir de révoquer les présidents des sociétés nationales de programme par décret, sous réserve d'un avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel et d'un avis public des commissions parlementaires compétentes. Par ailleurs, ces dernières avaient été autorisées par le législateur à exercer un droit de veto, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés, afin de s'opposer aux décisions de révocation prises par le Président de la République⁸⁵.
- 48 Le Conseil constitutionnel a estimé que cette dernière disposition méconnaissait le principe de séparation des pouvoirs dans la mesure où « le dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution n'a rendu possible un tel veto que dans le cadre de l'exercice du pouvoir de nomination du Président de la République »⁸⁶. À première vue, le raisonnement du juge constitutionnel n'apparaît pas tout à fait cohérent sur le plan conceptuel. En effet, dans un premier temps, le juge constitutionnel semble affirmer que le pouvoir de révocation accordé par le législateur au président ne relève pas de l'article 13 de la Constitution. Puis, dans un second temps, il estime, à l'inverse que le pouvoir de veto accordé aux commissions parlementaires serait contraire à ce même article, ce qui implique qu'il relèverait, à l'inverse, de son champ d'application. Le Conseil constitutionnel semblerait ainsi concevoir le droit de veto des commissions comme étant décorrélé du droit de révocation du président.
- 49 Le Conseil constitutionnel semble pourtant écarter lui-même l'existence d'une quelconque limite à l'égard du législateur lorsqu'il affirme, dans son considérant n° 3, qu'aux termes de l'article 34 de la Constitution « la loi fixe les règles concernant... la liberté, le pluralisme et l'indépendance des médias » et qu'en conséquence « il appartient au législateur, dans le cadre de la compétence que lui a ainsi reconnue le constituant, de fixer les règles relatives tant à la liberté de communication (...) qu'au pluralisme et à l'indépendance des médias ». Par ailleurs, le juge constitutionnel français n'hésite pas à rétorquer que le dernier alinéa de l'article 13 n'interdit pas au Parlement « de fixer ou d'ajouter dans le respect de la Constitution et, notamment, du principe de la séparation des pouvoirs, des règles encadrant le pouvoir de nomination du Président de la République afin de garantir l'indépendance de ces sociétés et de concourir ainsi à la mise en œuvre de la liberté de communication »⁸⁷.
- 50 Le raisonnement du juge constitutionnel français semble, ainsi, s'éclaircir en partie. En effet, ce dernier semblerait considérer le droit de veto accordé aux commissions non pas comme une garantie légale supplémentaire visant à contrebalancer le pouvoir de révocation du président, mais plutôt comme un pouvoir autonome du Parlement, et ce dans une optique de séparation stricte de la fonction législative et exécutive. En l'espèce, le Conseil constitutionnel a retenu que l'attribution au chef de l'État d'un pouvoir de révocation des présidents des sociétés nationales de programme n'était pas contraire à la lettre de la Constitution puisque l'exigence d'une motivation écrite,

l'octroi d'un avis conforme du Conseil supérieur de l'audiovisuel et d'un avis public des commissions parlementaires ainsi que la faculté de saisir, le cas échéant, la juridiction administrative constituaient des garanties légales à elles seules suffisantes à encadrer ce pouvoir⁸⁸.

- 51 La logique de cette décision doit ainsi être recherchée dans le cadre d'un paradigme plus large visant à préserver les domaines matériels respectifs du règlement et de la loi. De jurisprudence constante, comme le rappelle, à juste titre, Philippe Blachère, le Conseil constitutionnel tend à protéger la « réserve de compétence réglementaire » consacrée par le constituant au profit de l'exécutif⁸⁹. Par conséquent, à partir du moment où le législateur fait intervenir une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire, la loi est censurée par le Conseil constitutionnel. Dans le cadre de la décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, précédemment évoquée, cet argument peut être illustré d'avantage lorsque l'on s'intéresse aux motifs qui ont mené le juge constitutionnel à censurer une autre disposition de la loi déferée : l'article 25. Ce dernier imposait à l'exécutif de transmettre tout nouveau cahier des charges, relatif au service audiovisuel, aux commissions parlementaires compétentes par matière. Le texte autorisait, entre autres, ces mêmes commissions à formuler un avis sur la documentation transmise dans un délai de six semaines⁹⁰. Or, puisque ce cahier est « fixé par décret », précise le Conseil constitutionnel, il s'agit d'un document à caractère strictement réglementaire⁹¹. Dès lors, conclut le juge constitutionnel, puisque faisant intervenir une instance législative dans la mise en œuvre du pouvoir réglementaire, l'article 25 de la loi déferée porterait atteinte aux prérogatives de l'exécutif⁹².
- 52 De manière analogue, l'attribution d'un droit de veto aux commissions parlementaires, portant sur le pouvoir de révocation du Président de la République, constituerait, en suivant cette logique, une atteinte indirecte à son pouvoir de nomination. La décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 s'inscrirait ainsi dans le cadre d'une démarche juridique visant à mobiliser le principe de séparation des pouvoirs en vue de « consolider la spécialisation des compétences des pouvoirs publics constitutionnels »⁹³ dans une optique de défense du « pré-carré présidentiel »⁹⁴.
- 53 De ce fait, la thèse selon laquelle la Cinquième République se dirigerait progressivement vers un « présidentielisme majoritaire »⁹⁵ accru, visant à assurer la primauté des interprétations présidentielles de la Constitution, ne semble pas dépourvue de fondement⁹⁶. La jurisprudence administrative permet d'éclairer d'avantage ce propos. En effet, la décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009 s'inscrit, à son tour, dans la lignée d'une jurisprudence administrative constante selon laquelle le Président de la République bénéficie d'un pouvoir réglementaire général⁹⁷. Sur ce point, le Conseil d'État a précisé qu'au regard des articles 13 et 21 de la Constitution le Président de la République ne saurait exercer son pouvoir réglementaire en dehors du Conseil des ministres⁹⁸. Un tel postulat suppose, ainsi, que le Président de la République soit organiquement rattaché au Gouvernement et, donc, à la fonction exécutive. De ce fait, le Conseil d'État semblerait adhérer lui-même à une conception « stricte » du principe de séparation des pouvoirs.
- 54 Par ailleurs, la jurisprudence administrative permet aussi d'élucider la collocation du Président de la République au sein de la fonction exécutive. D'une part, dans l'arrêt *Meyet*⁹⁹, le Conseil d'État a jugé qu'un décret présidentiel pris en Conseil des ministres et en l'absence d'un texte de loi imposant expressément une telle modalité d'édiction

ne constituait pas une cause d'illégalité de l'acte lui-même. D'autre part, la haute juridiction administrative a précisé que le Premier ministre ne saurait modifier un décret pris en Conseil des ministres sans l'accord du chef de l'État¹⁰⁰. Deux conséquences semblent, alors, découler au regard de cette jurisprudence. D'une part, cela implique qu'un décret délibéré en Conseil des ministres est susceptible de relever d'office de la compétence présidentielle, et ce indépendamment de la volonté du législateur¹⁰¹. D'autre part, cela implique que « pendant la durée du Conseil des ministres, le pouvoir réglementaire du Premier ministre ne peut s'exercer que s'il est revêtu de la signature du Président de la République »¹⁰². Dès lors, le Conseil d'État semblerait concevoir le Président de la République comme une autorité administrative, titulaire d'un pouvoir réglementaire autonome, hiérarchiquement supérieure au Premier ministre et autres membres du Gouvernement.

- 55 Au regard du droit comparé, la conception de la fonction présidentielle, telle qu'issue des jurisprudences administrative et constitutionnelle françaises, semble renvoyer à la « théorie de l'exécutif unitaire »¹⁰³, propre au constitutionnalisme américain, selon laquelle le Président serait l'autorité suprême de l'exécutif. Il contrôlerait, à ce titre, l'ensemble de l'administration gouvernementale et orienterait l'action des différents échelons administratifs inférieurs notamment à travers son pouvoir d'interprétation « politique » de la Constitution¹⁰⁴. Bien que son fondement juridique ait fait l'objet de nombreux débats doctrinaux¹⁰⁵, la théorie de l'exécutif unitaire a néanmoins été mobilisée régulièrement dans le cadre de la pratique présidentielle américaine. Elle aurait connu un regain particulier sous la présidence de Georges W. Bush (2001 – 2009) lorsque ce dernier fut mené à résoudre différents conflits l'opposant à l'administration fédérale¹⁰⁶. Par ailleurs, la théorie américaine de l'exécutif unitaire semblerait principalement répondre à une logique d'anticipation politique visant à « pousser le plus loin possible » l'interprétation présidentielle de la Constitution afin d'établir des « précédents » d'ordre conventionnel au sein de la pratique institutionnelle¹⁰⁷.
- 56 Si l'on considère que le Conseil constitutionnel ne s'est jamais intéressé « aux relations politiques entre le Président de la République et le Premier ministre, ni même entre le Président de la République et le Gouvernement »¹⁰⁸, il apparaît évident, *a fortiori*, qu'en France la fonction exécutive est, tout comme aux États-Unis, envisagée de manière unitaire par la jurisprudence constitutionnelle, et ce dans le but d'assurer la défense du domaine réglementaire du chef de l'État. Dans cette optique, il va de soi que le Conseil constitutionnel soit mené à concevoir les règles de répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif en termes « d'indépendance absolue des pouvoirs »¹⁰⁹ afin de limiter autant que possible une éventuelle invalidation des choix présidentiels par le Parlement.
- 57 Ainsi, à travers une mobilisation variable du principe de séparation des pouvoirs, le juge constitutionnel est en mesure de sauvegarder un bloc de compétences intangibles au profit du chef de l'État dans le but spécifique de protéger les choix présidentiels contre toute éventuelle invalidation de la part des autres pouvoirs publics. Il reste, alors, à déterminer l'impact des interprétations présidentielles de la Constitution sur la production normative, notamment d'origine législative. Cet impact sera évalué, tout particulièrement au regard des pratiques les plus récentes en matière de promulgation de la loi.

B – La mise en place d'un contrôle de constitutionnalité du Président de la République sur les textes de loi : les réserves présidentielles dans le cadre du pouvoir de promulgation

- 58 Au sens strict, la promulgation est l'acte à travers lequel le chef de l'État sanctionne l'entrée en vigueur d'un texte de loi. En France, ce pouvoir est réglé par l'article 10 de la Constitution qui dispose, à cet effet, que « Le Président de la République promulgue les lois dans les quinze jours qui suivent la transmission au Gouvernement de la loi définitivement adoptée (al-1). Il peut, avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée (al-2) ».
- 59 En Italie, la procédure de promulgation des lois par le chef de l'État est très proche de celle française. L'article 73 de la Constitution dispose, à cet effet, que les lois sont promulguées par le Président de la République dans un délai d'un mois à partir de leur approbation et entrent en vigueur le quinzième jour qui suit leur publication, à moins que les Chambres ne fixent un délai différent¹¹⁰.
- 60 Sur le plan doctrinal, c'est en France que la fonction juridique de la promulgation a été précisée le plus tant par la jurisprudence administrative que par la jurisprudence constitutionnelle. À ce sujet, la signification juridique de l'acte de promulgation a été, notamment, précisée par le Conseil d'État dans un arrêt d'Assemblée du 8 février 1974¹¹¹. La haute juridiction administrative a déclaré, à ce sujet, que « la promulgation est l'acte par lequel le chef de l'État atteste l'existence de la loi et donne l'ordre aux autorités publiques d'observer et de faire observer cette loi ». Cependant, cette grille de lecture ne saurait être pleinement exhaustive sans tenir compte des observations formulées par le juge constitutionnel en matière de renvoi de la loi au Parlement, au titre du deuxième alinéa de l'article 10.
- 61 En particulier, la décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, portant sur une loi relative à l'évolution de la Nouvelle-Calédonie, permet d'éclairer au mieux fonction constitutionnelle de la promulgation. En l'espèce, la loi déferée au juge constitutionnel avait fait l'objet d'un renvoi par le Président de la République au motif que l'une de ses dispositions, au demeurant essentielle, avait été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel lui-même dans une décision précédente. Les requérants dénonçaient, à ce titre, un détournement de procédure en raison du fait que « dans l'esprit de la Constitution, il est clair qu'il s'agit, pour le Président de la République, non pas d'intervenir dans la procédure parlementaire, mais seulement d'inviter le Parlement, par un acte solennel, à reconsidérer une loi sur laquelle le Président de la République a une opinion défavorable »¹¹².
- 62 Le grief soulevé par les requérants questionnait, ainsi, l'étendue du pouvoir de promulgation législative. Plus précisément, il s'agissait de déterminer si le Président de la République dispose, dans le cadre de l'article 10 de la Constitution, du droit de contrôler la conformité constitutionnelle d'un texte de loi. Une telle interprétation du pouvoir de promulgation ne serait pas surprenante en soi. À titre de rappel, cette thèse a été défendue, notamment, par certains auteurs en raison d'une interprétation évolutive de la Constitution tenant compte de la pratique institutionnelle en la matière. Conçue en 1791 comme une procédure permettant de certifier l'existence de la loi, la promulgation serait progressivement devenue, à partir de la Troisième République, un

outil permettant au chef de l'État de vérifier que la loi ait été délibérée et votée conformément à la procédure législative. Dans cette perspective, le décret de promulgation ne serait rien d'autre que l'acte à travers lequel le Président de la République atteste d'avoir opéré un « contrôle de constitutionnalité formel minimum »¹¹³ de la loi.

- 63 Au-delà de son intérêt historique, une telle interprétation du droit de promulgation législative n'est pas dépourvue de conséquences sur le plan juridique. En effet, si l'on admet que le Président de la République opère un contrôle de constitutionnalité, même exclusivement formel, de la loi, cela implique d'admettre aussi qu'il bénéficie d'une compétence concurrente à celle du Conseil constitutionnel en dehors de toute habilitation textuelle explicite. C'est en ce sens que le principal argument mobilisé par les requérants, dans le cadre de la décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 précitée, défendait l'idée selon laquelle le Président de la République ne saurait invoquer l'inconstitutionnalité d'une disposition législative comme motif de renvoi d'un texte de loi au Parlement qu'en l'absence d'une décision préalable du Conseil constitutionnel sur ce même texte¹¹⁴.
- 64 Toutefois, alors que le raisonnement des requérants visait indirectement à sauvegarder les prérogatives du juge constitutionnel, la décision rendue par le Conseil constitutionnel ne semble pas exclure paradoxalement que le Président de la République puisse contrôler, à titre subsidiaire, la constitutionnalité d'une loi. En effet, après avoir rappelé que « l'exercice de la prérogative conférée au Président de la République par le deuxième alinéa de l'article 10 précité n'est soumis à aucune condition autre que celles résultant de ce texte et, en ce qui concerne le contreseing, de l'article 19 de la Constitution »¹¹⁵, le Conseil constitutionnel a précisé « qu'il est loisible au Président de la République (...) de demander au Parlement une nouvelle délibération en vue d'assurer la conformité de la loi à la Constitution » notamment « lorsque, par l'effet d'une décision du Conseil constitutionnel, il apparaît que certaines dispositions de la loi, non conformes à la Constitution, sans la rendre dans son ensemble contraire à la Constitution, peuvent, au cours de la nouvelle délibération, se voir substituer de nouvelles dispositions conformes à la Constitution »¹¹⁶.
- 65 Le Conseil constitutionnel semblerait ainsi confirmer l'existence d'un contrôle concurrent de constitutionnalité des lois exercé par le Président de la République lui-même dans le cadre de son pouvoir de renvoi des textes au Parlement. Le chef de l'État serait ainsi en mesure d'empêcher la promulgation de la loi non seulement en raison d'un vice d'inconstitutionnalité formelle, survenant dans l'hypothèse d'éventuelles irrégularités dans les modalités d'adoption de la loi, mais aussi en vertu d'un prétendu vice d'inconstitutionnalité matérielle du texte soumis à son attention.
- 66 L'hypothèse du renvoi de la loi aux assemblées n'est pas le seul cas de figure dans lequel le chef de l'État semble en mesure d'émettre des réserves d'interprétation à l'égard du législateur. En effet, la pratique présidentielle italienne est tout particulièrement révélatrice d'un nouveau pouvoir d'orientation présidentielle du Parlement : le chef de l'État s'arrogeant littéralement le droit de préciser comment un texte de loi soumis à son pouvoir de promulgation doit être interprété au regard de la Constitution.
- 67 À titre préliminaire, il faut avant tout rappeler que la doctrine classe, traditionnellement, les décrets de promulgation parmi les actes « formellement présidentiels, mais délibérés par un autre organe », ce qui signifie, en matière de promulgation législative, que le Président de la République ne participe pas à la

formation de la loi, mais peut uniquement exercer un « veto suspensif » à travers son pouvoir de renvoi du texte aux assemblées¹¹⁷. Or, comme l'observe Patrizia Vipiana, les cas de renvoi du texte au Parlement sont devenus de moins en moins fréquents dans le cadre de la pratique présidentielle. Cela s'expliquerait par l'émergence d'un nouvel usage connu sous l'appellation de « *promulgazione con rilievi* »¹¹⁸. Dans une telle hypothèse, le décret de promulgation est accompagné d'une note présidentielle précisant le sens ou la portée du texte de loi, notamment lorsque le Président de la République nourrit des doutes sur la signification de certaines dispositions ou sur leur éventuelle conformité par rapport à la Constitution¹¹⁹.

- 68 Nombreux sont les cas dans lesquels le chef de l'État a fait usage de ce pouvoir informel¹²⁰, mais le cas le plus emblématique et, sans doute, représenté par les observations formulées par le Président de la République concernant la promulgation d'une loi tendant à la ratification du décret-loi n° 53 du 14 juin 2019¹²¹, par lequel le Gouvernement avait introduit des mesures urgentes en matière de sécurité et d'ordre public. En l'espèce, les articles 2 et 16 du décret ratifié renforçaient les sanctions pénales et administratives à l'égard des commandants de navires qui n'auraient pas respecté l'ordre imparti par les autorités de police nationale de ne pas entrer dans les eaux territoriales italiennes. Dans cette hypothèse, la loi autorisait, d'une part, l'administration à procéder à la saisie du navire, et d'autre part, à appliquer une contravention à l'égard des auteurs de l'infraction. Dans son décret de promulgation, le Président de la République faisait part au Parlement de ses doutes par rapport à la constitutionnalité de la loi à travers une note précisant que cette nouvelle infraction n'était pas suffisamment qualifiée dans ses éléments matériels, le législateur n'ayant ni introduit un critère permettant de différencier les différents types de navire auxquels la norme devait s'appliquer, ni qualifié suffisamment le comportement devant être sanctionné. À ce titre, le chef de l'État invitait les pouvoirs publics à appliquer cette nouvelle réglementation dans le respect du principe de proportionnalité en matière pénale¹²², notamment à l'aune de la jurisprudence constitutionnelle la plus récente¹²³.
- 69 La valeur juridique des promulgations « *con rilievi* » a fait l'objet de plusieurs débats au sein de la doctrine. Selon certains auteurs, cette modalité de promulgation relèverait du domaine du « droit souple » et de la « persuasion morale » au même titre que les « externalisations présidentielles »¹²⁴. Toutefois, cet argument se heurte au constat que l'acte de promulgation en soi relève, au contraire, des compétences strictement formelles du Président de la République¹²⁵. D'autres auteurs ont ainsi évoqué l'existence d'une nouvelle typologie de « promulgation interprétative », notamment lorsque le chef de l'État indique, dans sa motivation, les critères permettant d'interpréter la loi conformément au contenu de la Constitution¹²⁶. Accepter cet argument reviendrait néanmoins à introduire, dans l'ordre constitutionnel italien, une nouvelle typologie d'actes juridiques ne bénéficiant d'aucun fondement textuel au sein des différents énoncés constitutionnels.
- 70 La question de la qualification juridique de la promulgation à l'aune de la pratique institutionnelle la plus récente risque de s'avérer, ainsi, une opération subjective et insoluble tant que la Cour constitutionnelle elle-même ne se sera prononcée sur la question en précisant, le cas échéant, dans quelle mesure les observations formulées par le Président de la République sont susceptibles de lier les pouvoirs publics. En tout état de cause, une telle pratique semblerait témoigner, *a minima*, du rôle majeur joué par le chef de l'État en matière d'interprétation institutionnelle de la Constitution, ce

dernier pouvant orienter l'action du législateur en émettant de véritables réserves interprétatives sur les textes de loi votés par le Parlement.

Conclusion

- 71 La primauté de la fonction présidentielle a longtemps été expliquée uniquement sous le prisme de la rationalisation parlementaire. Cette démarche à caractère strictement institutionnel repose sur l'idée selon laquelle la pratique présidentielle ne serait que l'expression des équilibres constitutionnels issus des différentes procédures visant à encadrer l'action du Parlement. En ce sens, l'absence de dispositifs adéquats de rationalisation parlementaires a été considérée, par la doctrine italienne, comme la cause principale du renforcement des prérogatives du Président de la République. Ce dernier interviendrait ainsi pour débloquer des paralysies institutionnelles dues à l'instabilité ministérielle ou aux dysfonctionnements des assemblées législatives. Au contraire, en France, c'est surtout le soutien de la majorité parlementaire au Président, ainsi que son élection directe, qui ont été identifiés comme les principaux facteurs susceptibles de favoriser une concentration de pouvoir au sein de l'exécutif.
- 72 Bien qu'ayant le mérite de mettre en évidence les facteurs d'ordre technique susceptibles d'expliquer une certaine configuration du pouvoir, cette démarche s'est néanmoins heurtée à la pratique institutionnelle elle-même. Les réformes législatives et constitutionnelles ayant eu pour but de renforcer le rôle des assemblées en France et la stabilité de l'exécutif en Italie n'ont pas modifié, pour autant, les pratiques en vigueur. De ce fait, la primauté présidentielle ne saurait s'expliquer uniquement en raison du degré de rationalisation parlementaire, mais puiserait sa raison d'être au sein de l'activité interprétative elle-même de la Constitution par le chef de l'État et par les autres pouvoirs publics.
- 73 La normativité des interprétations présidentielles peut être appréhendée, à ce titre, selon trois angles différents. Elle bénéficie d'une force contraignante intrinsèque dans la mesure où elle est l'expression d'une pratique institutionnelle constante suivie par l'ensemble des pouvoirs constitués. Elle bénéficie d'une protection constitutionnelle *ad hoc* en vertu des différentes prérogatives et privilèges reconnues au chef de l'État par la juridiction constitutionnelle elle-même. Elle s'inscrit dans le cadre d'une dynamique institutionnelle où le chef de l'État fixe, de son propre gré, les objectifs constitutionnels prioritaires que les autres pouvoirs constitués doivent atteindre, comme le témoigne les pratiques les plus récentes en matière de droit de message et d'exercice du pouvoir de promulgation législative.

NOTES

1. Massimo LUCIANI, « La parabola della presidenza della Repubblica », *Rivista AIC*, n° 1, 2014, pp. 1 – 3.
2. *Ibidem*, pp. 4 et ss.

3. Andrea MORRONE, « Il Presidente della Repubblica in trasformazione », *Rivista AIC*, n° 2, 2013, pp. 1 et ss.
4. Pour plus de détails v. Éric MILLARD, « Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société, Librairie générale de droit et de jurisprudence*, Lextenso éditions/L.G.D.J., 1995, pp. 381 – 412. halshs-00125759.
5. Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2nde édition, Recueil Sirey, 1929, rééd. par Dalloz, 2015, pp. 390 et ss.
6. *Ibidem*, p. 391.
7. Andrea MORRONE, « Il Presidente della Repubblica in trasformazione », *Rivista AIC*, n° 2, 2013, pp. 1 et ss.
8. Olivier DUHAMEL, « Les logiques cachées de la Constitution de la Cinquième », *Revue française de science politique*, 34^{ème} année, n° 4-5, 1984, pp. 621 et ss.
9. Didier MAUS, « La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan », *Revue française de science politique*, 34^{ème} édition, n° 4-5, 1984, pp. 896 et ss.
10. Pierre AVRIL, « Renforcer le Parlement : qu'est-ce à dire ? », *Pouvoirs*, vol. 46, n° 3, 2013, pp. 16 – 19.
11. Sur ce point v. Roberto ROMBOLI, « Il rinvio delle leggi », *Rivista AIC*, n° 1, 2011, pp. 1 – 5.
12. Michel TROPER, « La signature des ordonnances. Fonctions d'une controverse », *Pouvoirs*, n° 41, 1987, pp. 83 et ss.
13. Patrice ROLLAND, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, vol. 27, n° 1, 2008, pp. 69 et ss.
14. Sur ce point v. en particulier Audrey DE MONTIS, « Réformer la Vème République ou consacrer une VIème République ?, une arlésienne du droit constitutionnel français », *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Études et documents, pp. 4, 8 et ss.
15. Pour aller plus loin sur ce débat v. Jean-Éric GICQUEL, « Équilibres et déséquilibres sous la Ve République », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 102, n° 2, 2015, pp. 272 et ss.
16. *Ibidem*, pp. 267 et ss.
17. Martial FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Titre VII*, vol. 1, n° 1, 2018, pp. 18, 21, 23.
18. *Ibidem*, p. 23.
19. Cet argument est détaillé d'avantage par Riccardo Guastini dans une contribution portant sur les « lacunes axiologiques ». Par cette expression, l'auteur fait référence à l'hypothèse dans laquelle l'interprète estime qu'un énoncé constitutionnel règle une situation juridique de manière insuffisante ou inadéquate. Par conséquent, afin de trouver une solution à un problème de droit, il introduit dans son raisonnement des éléments conceptuels qui ne sont pas mentionnés par les textes. Ainsi, contrairement aux « lacunes normatives », les « lacunes axiologiques » ne découlent pas de l'absence d'un énoncé juridique. Elles sont créées par l'interprète lui-même dans le cadre de sa démarche interprétative. Selon Riccardo Guastini, beaucoup de théories portant sur l'exercice de la fonction présidentielle en Italie puiseraient leur fondement théorique sur un ensemble de prémisses conceptuelles indémontrées. Pour aller plus loin v. Riccardo GUASTINI, « Defettibilità, lacune assiologica, e interpretazione », *Revus*, n° 14, 2010, pp. 57 – 72.
20. Carlo FUSARO, « Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale », *Civitas Europa*, vol. 30, n° 1, 2013, pp. 20 – 25.
21. Antonio MASTROPAOLO, « Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana », *Rivista AIC*, n° 4, 2013, pp. 18 et ss.
22. Sur ce point v. Renzo DICKMANN, « Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica », *federalismi.it*, n° 24/2010, p. 4.

23. V. Article 16 al-1 de la Constitution.

24. V. Article 16 al-3 de la Constitution.

25. Introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, cet alinéa n'a pas pour autant clarifié le régime juridique de l'article 16. Comme l'explique François Saint-Bonnet « s'il est possible de faire état du régime juridique actuel de l'article 16, notamment à partir de la pratique de l'année 1961, il n'est pas exclu que, grâce aux évolutions récente des jurisprudences du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel, voire de la Cour européenne des droits de l'homme, ce régime soit amené à évoluer considérablement dans l'hypothèse d'une nouvelle application ». Pour plus de détails v. François SAINT-BONNET, « Article 16 » dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Economica, 3^{ème} édition, 2009, p. 530.

26. V. Article 16, dernier alinéa.

27. Philippe BLACHÈRE, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 50, n° 1, 2016, p. 31.

28. Décision n° 88-4 ELEC du 4 juin 1988.

29. Décision n° 97-14 ELEC du 10 juillet 1997.

30. Décision n° 81-1 ELEC du 11 juillet 1981.

31. Décision n° 82-2 ELEC du 16 avril 1982 ; décision n° 82-2 ELEC du 20 avril 1982.

32. Décision n° 2000-21 REF du 25 juillet 2000.

33. S'agissant de la compétence du Conseil constitutionnel sur les actes préparatoires aux scrutins nationaux, la doctrine s'est principalement intéressée aux éventuels conflits de compétence entre la juridiction administrative et la juridiction constitutionnelle ainsi qu'à l'intérêt de cette voie spécifique de recours. Sur ce point v. Jacques ARRIGHI DE CASANOVA, « Le juge des actes préparatoires à l'élection », *Les Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 41, 2013.

34. Décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962.

35. Philippe BLACHÈRE, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 32.

36. Il existe, toutefois, une exception. Dans le cadre de la procédure législative, le Conseil constitutionnel est chargé de régler les conflits entre le Gouvernement et le Parlement lorsqu'une proposition de loi ou un amendement empiète sur le domaine réglementaire ou une délégation accordée à l'exécutif en vertu de l'article 38 de la Constitution (art. 41 al-2 C.F.).

37. Littéralement : « *La Corte costituzionale giudica sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni* ».

38. Littéralement : « *Il Presidente della Repubblica (...) può concedere la grazia e commutare le pene* ».

39. V. Articolo 681 del codice di procedura penale.

40. Pour plus de détails sur l'évolution du droit de grâce en Italie v. Andrea DEFFENU, « La Grazia (anche) "politica" come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale : la "slogatura" interpretativa dell'articolo 87, c.11, Cost. nella prassi dell'Ultimo Napolitano », *Costituzionalismo.it*, fasc. n° 3/2015, pp. 6 – 16.

41. Corte cost. sentenza n° 200/2006.

42. Littéralement : « *In particolare, una volta recuperato l'atto di clemenza alla sua funzione di mitigare o elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie, risulta evidente la necessità di riconoscere nell'esercizio di tale potere - conformemente anche alla lettera dell'art. 87, undicesimo comma, Cost. - una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo super partes, "rappresentante dell'unità nazionale", estraneo a quello che viene definito il "circuito" dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza* ». Corte cost., sentenza n° 200/2006, consid. in diritto n° 7.1.

43. Pour plus de détails v. Andrea DEFFENU, « La Grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale : la “slogatura” interpretativa dell’articolo 87, c.11, Cost. nella prassi dell’Ultimo Napolitano », *op. cit.*, pp. 10 et ss.
44. Giuseppe Ugo RESCIGNO, « La Corte sul potere di grazia, ovvero come giustificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare », *Giurisprudenza costituzionale*, n° 3/2006, pp. 2005 et ss.
45. Nicolas BOULOUIS, « Article 19 » dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.* pp. 577 – 580.
46. Nicolas ROUSSELIER, « Chapitre 1. Un pouvoir présidentiel encombré de sa force », in Olivier DUHAMEL, Martial FOUCAULT, Mathieu FULLA, Marc LAZAR, *La Ve République démystifiée*, Presses de Sciences Po, 2019, pp. 17 et ss.
47. *Ibidem*, p. 17.
48. *Ibidem*, p. 18.
49. *Ibidem*, p. 22.
50. *Ibidem*.
51. Andrea MORRONE, « Il Presidente della Repubblica in trasformazione », *op. cit.*, pp. 5 et ss.
52. Pour plus de détails v. Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 568 et ss.
53. « Il [Le président] présente, chaque année, par un message, à l’Assemblée nationale, l’exposé de l’état général des affaires de la République » (art. 52 C. de 1848)
54. Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 570.
55. *Ibidem*, p. 571.
56. *Ibidem*, p. 572.
57. Mustapha AFROUKH, « La portée du droit de message à la lumière de la déclaration du Président de la République au Congrès du 22 juin 2009 », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 87, n° 3, 2011, p. 10.
58. *Ibidem*, v. en particulier note en bas de page n° 43.
59. Pour plus de détails v. Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, « Article 18 », dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, pp. 573 et ss.
60. Mustapha AFROUKH, « La portée du droit de message à la lumière de la déclaration du Président de la République au Congrès du 22 juin 2009 », *op. cit.*, p. 12.
61. *Ibidem*.
62. Cette révision a été adoptée en première lecture par l’Assemblée nationale, mais l’examen dudit de projet de loi constitutionnelle a été, par la suite, interrompu.
63. Littéralement : « Può inviare messaggi alle Camere ».
64. Le droit de message a été exercé une première fois par le président Antonio Segni, en 1963, relativement à une question concernant la réélection du chef de l’État ainsi que les modalités de désignation des juges de la Cour constitutionnelle. Sur ce même sujet, portant sur la réélection du chef de l’État, est intervenu le président Giovanni Leone en 1975. En 2002, le droit de message a été exercé par le président Carlo Azeglio Ciampi relativement au pluralisme et la liberté d’information. En 2013, le président Giorgio Napolitano envoie un message aux assemblées s’agissant des conditions de détention dans les prisons. Le Président de la République qui a le plus exploité son droit de message est Francesco Cossiga (1985 – 1992), notamment par rapport à l’administration de la justice et à l’exigence de réformer les institutions parlementaires dans un contexte de crise général des institutions politiques.

65. Marco CECILI, « Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana », *costituzionalismo.it*, fasc. n° 2/2018, pp. 1 – 5.
66. Vincenzo LIPPOLIS, « Il Presidente della Repubblica », *Rivista AIC*, n° 3/2018, pp. 223 – 227.
67. Sur le recours à la menace de la dissolution dans le système politique italien v. Roberto CHERCHI, « Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana », *costituzionalismo.it*, fasc. n° 2/2012, pp. 17 – 20.
68. V. Comunicato del Presidente della Repubblica dell'11 febbraio 2011.
69. V. Corriere della Sera, 14 febbraio 2011, p. 9. *La paralisi avvicina al voto*.
70. Littéralement : « externalisations présidentielles ».
71. Comme l'explique Andrea MORRONE, les externalisations présidentielles sont l'expression d'un pouvoir de communication qui se manifeste de trois façons différentes. Il se manifeste, avant tout, à travers un pouvoir de « connaissance et d'information », puis à travers un pouvoir de « persuasion » à l'égard des autres pouvoirs constitués et, enfin, à travers l'externalisation au sens strict, soit à travers une déclaration d'intention. Pour plus de détails v. Andrea MORRONE, « Il Presidente della Repubblica in trasformazione », *Rivista AIC*, n° 2/2013, pp. 2 – 5.
72. Corte cost. sentenza n° 1/2013.
73. Littéralement : « Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione ».
74. Littéralement : « Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono », Corte cost., sentenza n° 1/2013, consid. in dir. n° 8.3.
75. Littéralement : « È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti... », *Ibidem*.
76. L'interprétation authentique de la Constitution consiste à choisir une signification possible parmi d'autres d'un même énoncé juridique. En ce sens, l'interprète authentique est l'organe ou l'autorité censé appliquer la norme. Pour plus de détails v. Pierre BRUNET, « Aspect théoriques et philosophiques de l'interprétation normative », *Revue Générale du Droit International Public*, Editions A. Pedone, 2011, pp. 13 et ss.
77. Comme l'explique Sandrine Baume, la théorie du pouvoir de neutre, dans ses différentes acceptions reposent sur un corollaire précis : soit, l'exigence d'identifier une autorité de régulation susceptible de préserver les institutions politiques. À ce titre, la doctrine a longtemps opposé le pouvoir préservateur de la juridiction constitutionnelle au pouvoir préservateur du chef de l'État et, plus récemment, au pouvoir préservateur des nouvelles autorités de régulation. Pour plus de détails v. Sandrine Baume, « De l'usage des pouvoirs neutres », *Pouvoirs*, vol. 143, n° 4, 2012, pp. 17 – 27.
78. Sur ce point v. Michel TROPER, « Chapitre XIX. Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle », *Pour une théorie juridique de l'État*, sous la direction de Michel TROPER, Presses universitaires de France, 1994, pp. 291 – 315.
79. Julien BOUDON, « Brèves réflexions sur la « dyarchie » de l'exécutif en France », *Droits*, vol. 63, n° 1, 2016, pp. 215 – 224.
80. Jean-Philippe FELDMAN, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et des critiques », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 83, n° 3, 2010, pp. 485 et ss.
81. Corte cost. sentenza n° 200/2006.

82. Littéralement : « principio di leale collaborazione », *Ibidem*.
83. V. en particulier *Ritenuto in fatto* n° 1.3.1, 1.3.2 et 1.3.3.
84. Littéralement : « Ciò significa che, a fronte della determinazione presidenziale favorevole alla adozione dell'atto di clemenza, la controfirma del decreto concessorio, da parte del Ministro della giustizia, costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito ». V. consid. in. dir. n° 7.2.5.
85. V. consid. n° 11 à 13.
86. V. consid. n° 13.
87. V. consid. n° 9.
88. V. consid. n° 14.
89. Philippe BLACHÈRE, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, pp. 35 – 36.
90. Décision n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, consid. n° 29 – 31.
91. *Ibidem*.
92. *Ibidem*.
93. Philippe BLACHÈRE, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, p. 35.
94. *Ibidem*.
95. En ce sens v. Martial FOUCAULT, « La Constitution de la Ve République va dans le sens du Président », *Les cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, 2018, p. 4.
96. À ce sujet, Armel LE DIVELLEC a montré que les arguments doctrinaux visant à qualifier le régime de la Cinquième République sont, le plus souvent, entachés par la vision que l'auteur lui-même a des institutions. Plus précisément, nombre d'auteurs tendent à qualifier les régimes politiques en suivant une démarche qui vise à distinguer le fonctionnement théorique des institutions, tel que résultant des textes, du fonctionnement « réel » de ces dernières, tel que résultant de la pratique constitutionnelle. Or, précise l'auteur, « la pratique n'est pas entièrement détachable du droit » car elle constitue « un moment de fabrication du droit lui-même ». De ce fait, l'étude de la pratique constitutionnelle témoignerait que la Cinquième République est pleinement « rattachable à la famille des régimes parlementaires ». Armel LE DIVELLEC, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n° 6, 2011, pp. 1 – 3.
97. CE, 8 août 1919, *Labonne*.
98. CE, 27 avril 1962, *Sicard et autres*.
99. CE Ass., 10 septembre 1992, *Meyet*.
100. CE, 27 avril 1994, *Epx. Allamigeon et Pageaux*.
101. Charles REIPLINGER, « Article 13 », dans François LUCHAIRE, Gérard CONAC, Xavier PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, p. 491.
102. *Ibidem*.
103. Littéralement: « Unitary executive theory ».
104. Comme l'explique Dawn E. JOHNSON, le fait que le Président participe à l'interprétation de la Constitution ne fait pas débat au sein de la doctrine. Ce sont plutôt les modalités à travers lesquelles le Président parvient à imposer ses interprétations qui sont le plus discutées. Pour plus de détails v. Dawn E. Johnson, « What's a President to do ? Interpreting the Constitution in the wake of Bush administration abuses », *Boston University Law Review*, vol. 88 :395, April 2008, p. 409.
105. Certains auteurs ont défendu la thèse selon laquelle la théorie de l'exécutif unitaire ne serait qu'un « pur mythe » ne bénéficiant d'aucun fondement textuel au sein de la Constitution américaine. Sur ce point v. Cass R. Sunstein & Lawrence LESSIG, « The President and the Administration », *Columbia Law Review*, vol. 94, n° 1, 1994, pp. 2 – 5. Au contraire, d'autres auteurs ont estimé, à l'inverse, que cette conception hiérarchique de l'administration fédérale serait

parfaitement conforme au dessein originaire du constituant. Sur ce point v. Steven G. CALABRESI & Saikrishna B. PRAKAS, « The President's Power To Execute the Laws », *The Yale Law Journal*, vol. 104, n° 541, p. 550.

106. La doctrine n'a pas manqué de relever les dangers liés à une conception trop rigide de cette théorie, notamment en termes de dérives autoritaires. Pour plus de détails v. Dawn E. JOHNSON, « What's a President to do ? Interpreting the Constitution in the wake of Bush administration abuses », *op. cit.*, pp. 417 et ss.

107. Sur ce point v. Henry L. CHAMBERS, Jr, *Presidential Constitutional Interpretation, Signing Statements, Executive Power and Zivotofsky*, 87 U. Colo L. Rev. 1183 (2016), pp. 1223 – 1225.

108. Philippe BLACHER, « Le président de la République et le Gouvernement dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *op. cit.*, pp. 29 – 30

109. Olivier BEAUD, « Le Conseil constitutionnel et le traitement du président de la République : une hérésie constitutionnelle », *Jus Politicum. Revue de droit politique*, n° 9, 2013, p. 10.

110. Littéralement : « *Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dalla approvazione (al-1). Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito (al-2). Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso (al-3)* ».

111. CE, Ass., 8 février 1974, *Commune de Montory et autres*.

112. V. consid. n° 9.

113. Pour plus de détails sur l'évolution du pouvoir de promulgation v. Fabien BOTTINI, « La promulgation des lois parlementaires », *Revue française de droit constitutionnel*, vol. 76, n° 4, 2008, pp. 769 – 770.

114. Jean MASSOT, « Article 10 », François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, *op. cit.*, pp. 397 et ss.

115. Décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, consid. n° 14.

116. *Ibidem*, consid. n° 15.

117. Luca MEZZETTI, *Manuale Breve. Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, 2018, p. 314.

118. Littéralement « promulgation avec des constatations ».

119. Patrizia VIPIANA, « Tre interessanti casi di “promulgazione con rilievi” », *Forum di Quaderni costituzionali*, n° 3, 2020, pp. 45 et ss.

120. C'est le cas, par exemple, *Legge 26 marzo 2019*, n° 28, instituant une commission d'enquête parlementaire sur le système bancaire et financier, ou encore de la *Legge 26 aprile 2019*, n° 36, ayant modifié partiellement les normes pénales en matière de légitime défense. Pour plus de détails v. *Ibidem*.

121. V. Decreto-legge 14 giugno 2019, n° 53.

122. Pour plus de détails v. *Comunicato del Presidente della Repubblica dell'8 agosto 2019*. URL : <https://www.quirinale.it/elementi/32100>

123. Corte cost. sentenza n° 112/2019.

124. Pour une définition v. paragraphe B du I du présent article.

125. Pour plus de détails v. Marta FERRARA, « Sul primo esercizio del potere di rinvio normativo nella Presidenza Mattarella (ovvero del ritorno alla fisiologia istituzionale) », *federalismi.it*, n° 6/2018, pp. 2 – 5. Voir en particulier la note en bas de page n° 15, p. 4.

126. Patrizia VIPIANA, « Tre interessanti casi di “promulgazione con rilievi” », *op. cit.*, p. 48.

RÉSUMÉS

Le Président de la République est-il un interprète authentique de la Constitution ? En France, la primauté de la fonction présidentielle est encore expliquée, de nos jours, uniquement sur la base de facteurs d'ordre politique. Dans cette optique, la pratique présidentielle ne serait que la conséquence directe des excès du parlementarisme rationalisé. Cette dernière n'aurait aucune valeur juridique et reflèterait, tout au plus, les écarts existants entre les textes constitutionnels – soit les normes – et les usages suivis par les pouvoirs publics. Or, cette grille de lecture semble se heurter à l'examen du droit comparé. En Italie, où le degré de rationalisation parlementaire n'est que très faible, le Président de la République a progressivement acquis de nombreuses prérogatives politiques qui échappent, elles aussi, à la lettre de la Constitution, notamment en matière de résolution des crises ministérielles. La pratique présidentielle ne saurait donc être écartée *a priori* de la sphère juridique. Elle serait, à l'inverse, l'expression de la primauté de certaines interprétations institutionnelles de la Constitution qui, au cours du temps, ont fini par s'imposer à l'ensemble des pouvoirs constitués.

Is the President of the Republic an authentic interpreter of the Constitution? In France, the primacy of the presidential function is still explained solely on the basis of political factors. In this view, the presidential practice would only be the direct consequence of the excesses of rationalised parliamentarism. The “practice” would have no legal value and would reflect, at most, the gaps between the constitutional texts - i.e. the norms - and the practices followed by the public authorities. However, this reading grid seems to clash with the examination of comparative law. In Italy, where the degree of parliamentary rationalisation is much weaker, the President of the Republic has progressively acquired various political prerogatives which also escape the letter of the Constitution, particularly in the area of resolving ministerial crises. Therefore, presidential practice cannot be excluded from the legal sphere. On the contrary, it would be the expression of the primacy of certain institutional interpretations of the Constitution which, in the course of time, have ended up imposing themselves on all the constituted powers.

INDEX

Mots-clés : Président de la République, régime parlementaire, interprétation présidentielle de la Constitution, interprétation institutionnelle de la Constitution, France, Italie

Keywords : President of the Republic, parliamentarian system, presidential interpretation of the Constitution, institutional interpretation of the Constitution, France, Italy