

# Julien Jeanneney Macron doit choisir sans délai un nouveau premier ministre

Le professeur de droit estime que le chef de l'Etat s'appuie sur une interprétation erronée de la Constitution pour maintenir le gouvernement, dont il a pourtant accepté la démission

Quelque inédites que soient les circonstances politiques, il est des lignes constitutionnelles qu'un président de la V<sup>e</sup> République ne doit pas franchir. Rompant avec la volonté gaullienne de soustraire les institutions au joug des partis et aux incertitudes de leurs accords, Emmanuel Macron confie aux députés divisés, depuis trois semaines déjà, la responsabilité d'apporter de l'ordre dans notre vie politique, avec l'espoir manifeste de mettre en lumière leur incurie et de tirer son épingle du jeu. Aussi longtemps qu'ils n'y arriveront pas, il entend maintenir en place le gouvernement dont il a pourtant accepté la démission, à l'égard duquel les électeurs ont exprimé leur défiance, afin qu'il expédie les affaires courantes.

Pour justifier ce choix, on évoque, du côté de l'Élysée, les apparents non-dits du texte constitutionnel : faute que soient précisés les délais dans lesquels un gouvernement doit être nommé, le président se trouverait implicitement habilité à prendre tout son temps lorsque cela l'arrangerait ou quand la situation politique l'imposerait. Une telle interprétation doit être écartée, car elle repose sur deux lourdes erreurs, également pernicieuses.

La première consiste à imaginer qu'un résultat électoral seul suffirait à transfigurer la Constitution et le régime politique : le choix du premier ministre ne relèverait du président que lorsqu'il existe une majorité absolue à l'Assemblée nationale, qu'elle lui soit amicale ou hostile ; il appartiendrait aux seuls parlementaires, s'ils arrivent

à se mettre d'accord, lorsque les forces politiques y sont plus morcelées.

C'est l'effet malvenu d'un amalgame hâtif avec des régimes de pays qui nous sont géographiquement proches. On entend déjà se réjouir ceux qui appellent de leurs vœux le rééquilibrage de nos institutions au profit du Parlement et les comparaisons fleurissent avec la Belgique, l'Allemagne ou l'Italie. Les usages parlementaires, pourtant, n'y sont pas les mêmes. Certains imaginent, chez nous, une plate-forme de gouvernement ou des coalitions éphémères. La réticence des députés à s'y convertir depuis 2022, alors même que l'Assemblée était dénuée, déjà, de majorité absolue, invite à beaucoup de prudence en la matière. Nos institutions plus encore.

## Effet funeste

L'histoire constitutionnelle française se distingue radicalement de celle de nos voisins. D'emblée conçue pour faire face à une absence de majorité parlementaire stable, la Constitution de 1958 a organisé la formation des gouvernements de façon simple. Parce qu'on a souhaité supprimer le débat d'investiture caractéristique de la précédente République, la responsabilité de nommer le premier ministre revient au seul président : son choix ne fait l'objet, de la part des députés, que d'un contrôle a posteriori. Libre à lui, ensuite, de confier au premier ministre le soin de bâtir une équipe gouvernementale propre à lui assurer un soutien parlementaire suffisant.

Quoique ce choix soit plus décisif lorsque l'est confronté à une majorité absolue à l'Assemblée nationale, qu'elle lui soit favorable ou non, il n'en demeure pas moins libre y compris lorsque ce n'est pas le cas : la fragmentation de l'Assemblée ne change pas les règles du jeu et elle tend même à accroître sa latitude d'action.

La seconde erreur voudrait que le président soit, quant au remplacement d'un gouvernement démissionnaire, le maître des horloges sur le long cours. Il n'en est rien. Notre Constitution n'impose certes pas de délai précis pour nommer un nouveau premier ministre lorsque le précédent démissionne (article 8). Elle oblige néanmoins le président à assurer « la continuité de l'Etat » (article 5), ce qui implique de favoriser promptement l'émergence d'un gou-

vernement dans le plein usage de ses facultés. Par quoi la Constitution mérite d'être comprise comme prohibant le maintien d'un gouvernement sous respirateur artificiel : sa mort, reconnue, doit susciter au plus vite la naissance de son successeur.

L'interprétation contraire reviendrait à faire bon marché des graves effets de la prolongation excessive du gouvernement chargé d'expédier les affaires courantes – pour assurer la continuité des services publics et faire face à d'éventuelles urgences. On ne peut accepter cette situation, faute de mieux, qu'à titre tout à fait provisoire. Ses inconvénients surpassent en effet très vite ses avantages. Parce qu'il est dénué d'existence juridique robuste et privé de légitimité parlementaire, le cabinet sortant ne peut guère prendre de décisions au-delà du « tout-venant » d'actes routiniers qui n'affectent pas substantiellement l'état du droit – ce qui est d'un grand dommage pour le fonctionnement de l'Etat.

A quoi s'ajoute un effet funeste, difficilement tolérable, d'un intérim gouvernemental prorogé au-delà d'un délai très bref : la concomitance de fait entre la situation de ministre et celle de parlementaire. Elle existait sous la IV<sup>e</sup> République, au risque d'absurdité : on pouvait être simultanément contrôleur et contrôlé. Ainsi les ministres communistes parentils, au printemps 1947, s'abstenir puis voter contre l'action du gouvernement Ramadier, alors même qu'ils y appartenaient – avant d'en être évincés.

L'incompatibilité imposée, en la matière, à partir de 1958 (art. 23) fut conçue comme un remède à cette incongruité. Comment accepter d'y revenir, même pendant un temps limité ? En somme, il revient aujourd'hui au président de la République de prendre ses responsabilités en choisissant sans délai un nouveau premier ministre. Il lui faut accepter l'aléa d'un jeu politique qui lui échappe partiellement – de son fait. ■

JULIEN JEANNENEY



IMAGINER  
QU'UN RÉSULTAT  
ÉLECTORAL  
SEUL SUFFIRAIT  
À TRANSFIGURER  
LE RÉGIME  
POLITIQUE  
EST UNE ERREUR

Julien Jeanneney est professeur de droit public à l'université de Strasbourg