

Le pouvoir exécutif en France (Révolution/ V^{ème} République). Introduction / *The Executive Power in France (Revolution/Fifth Republic).* *Introduction*

MICHEL TROPER

Si l'on demande aujourd'hui quel est en France, des trois pouvoirs, le plus important, il y a fort à parier que la réponse la plus fréquente sera: le pouvoir exécutif. Comment s'en étonner ? L'événement majeur de la vie politique est l'élection du président de la République et tout est suspendu à ses décisions. C'est lui qui détermine l'activité législative du Parlement, la conduite des relations extérieures, les interventions militaires, lui qui nomme aux principaux emplois, qui est le maître de la révision constitutionnelle, lui encore qui décide des circonstances exceptionnelles.

La réponse sera d'ailleurs la même dans d'autres pays, même si l'on mentionne un autre organe du pouvoir exécutif qu'un chef de l'État, à savoir un chef du gouvernement. Le pouvoir le plus important aux États-Unis n'appartient-il pas au président, au Royaume Uni au Premier ministre, en Allemagne au Chancelier ?

Formulée en ces termes, cette réponse, quoique parfaitement juste, pourrait cependant susciter quelque étonnement. Et

d'abord, à cause de l'expression même de « pouvoir exécutif ». Exécuter n'est évidemment pas commander et l'on se souvient du mot du président Chirac le 14 juillet 2004 à propos de celui qui était à cette époque son ministre des finances « je décide et il exécute ». Si l'un des pouvoirs est dit « exécutif », il doit y en avoir un autre qui décide et celui-là ne peut être que le pouvoir législatif. Comment dans ces conditions, le pouvoir exécutif peut-il être perçu – et perçu à juste titre – comme le plus important ?

L'exposition « le pouvoir en actes », superbement organisée et animée par Elsa Marguin-Hamon, était l'occasion de manifester cet étonnement. A la fin du XVIII^{ème} siècle, en France, comme aux États-Unis, le pouvoir législatif est bien conçu comme le pouvoir suprême. Quant au pouvoir exécutif, comme d'ailleurs le pouvoir judiciaire, il est à peine un pouvoir, car la fonction exécutive consiste dans l'exécution des lois. C'est d'ailleurs bien ainsi qu'on l'entendait encore au début de la Révolu-

tion française, mais, comme le montrent clairement les articles réunis ici, c'est au cours de la Révolution que le pouvoir exécutif a en réalité commencé à prendre de l'importance. L'une des clés se trouve dans l'ambiguïté de l'expression « pouvoir exécutif », qui désigne à la fois une fonction et l'organe qui l'exerce.

S'il s'agit de la fonction, elle peut être entendue strictement, comme application mécanique de la loi, mais, même dans ce sens, elle ne peut être exercée sans une certaine marge de pouvoir discrétionnaire, par exemple dans les nominations des fonctionnaires. Mais elle peut être entendue plus largement comme comportant le pouvoir de faire les règlements nécessaires pour compléter la législation.

S'il s'agit de l'organe, dès lors qu'il exerce une fonction subordonnée, il doit nécessairement être contrôlé et rendu responsable ; Il peut se voir confier des compétences qui ne relèvent pas de l'exécution, un droit de veto législatif, la conduite des relations extérieures et de la guerre. Tout cela conduit à le doter d'une structure dualiste, ce qui entraînera nécessairement une relation hiérarchique en son sein même.

Il y a donc une logique proprement constitutionnelle qui permet de comprendre que le pouvoir exécutif, même subordonné, n'aurait jamais pu être une « puissance nulle », comme on pouvait le rêver pour le pouvoir judiciaire, sans d'ailleurs parvenir davantage à réaliser cette ambition.

Ce n'est évidemment pas toute l'explication et il faut aussi considérer d'autres facteurs, qui, au demeurant, se combinent. Le premier – et de loin le plus important – est que les organes du pouvoir exécutif sont en mesure d'influer, quelquefois de façon

déterminante, sur le pouvoir législatif. Ils peuvent le faire d'abord grâce aux compétences que leur donne la constitution, notamment, dès l'époque révolutionnaire, la conduite des relations extérieures, plus tard l'initiative des lois ou le droit de dissolution. Ils disposent aussi très rapidement de divers moyens d'agir sur les résultats des élections, quand le suffrage est restreint, par les préfets, les maires élus, la propagande, les nominations, le financement d'activités et d'infrastructures locales, voire la corruption, tout ce que les publicistes de la monarchie constitutionnelle appelleront « l'influence ». Quand le suffrage sera devenu universel et que seront apparus les partis politiques, la composition des organes du pouvoir exécutif reflètera plus ou moins celle de la chambre. Les chefs de la majorité parlementaire en feront naturellement partie et exerceront sur cette majorité une influence décisive, d'autant plus forte qu'ils seront en mesure d'investir les candidats et que les députés, qui leur devront leur élection, seront maintenus dans l'obéissance. Cela se vérifie dans tous les pays où, comme le disait Guizot, ce n'est pas le gouvernement qui appartient à la majorité, mais la majorité qui appartient au gouvernement. A contrario, le pouvoir exécutif est bien moins fort, lorsque, comme aux Etats-Unis à certaines périodes, son influence sur les majorités des chambres est faible.

Que le chef de l'État soit élu au suffrage universel n'a à cet égard qu'une influence limitée et indirecte. Limitée, parce que, quel que soit le prestige que lui confère l'élection populaire, elle ne lui ajoute par elle-même aucune compétence nouvelle. De Gaulle n'eut pas plus de pouvoirs après 1965 qu'avant et Pompidou, Giscard

d'Estaing ou Hollande non plus. Dès 1959, le pouvoir de De Gaulle procédait d'une majorité, dont il était le chef réel. Si influence du suffrage universel, il y a, elle s'exerce à travers les élections législatives, où l'on voit le président de la République demander que l'on élise une majorité qu'il contrôlera et qui lui permettra seule de réaliser son programme.

Ce dernier trait suggère qu'on aurait tort d'opposer analyse constitutionnelle et analyse politique. Le pouvoir exécutif n'est pas politiquement fort en dépit de sa faiblesse constitutionnelle et en raison seulement d'un rapport de forces politiques. Il est fort lorsque c'est lui qui contrôle la majorité du pouvoir législatif auquel il est soumis. Mais ce pouvoir de contrôle, il le doit en grande partie aux contraintes résultant du système constitutionnel.

If today we ask which, among the three powers, is the most important in France, there is a great chance that the most common answer will be: the executive power. Why should this be surprising? The major event in French political life is the election of the president of the Republic and everything depends on his / her decisions. He / she is the one who determines the legislative activity of the Parliament, the direction of external relations, the military interventions, who appoints to the main positions, who is the master of constitutional revision, who decides on exceptional circumstances as well.

The answer will anyway be the same in other countries, even if another body of the executive power is mentioned which is

different from the head of State, namely a Prime Minister. Doesn't the most important power belong to the President in the United States, to the Prime Minister in the United Kingdom, to the Chancellor in Germany?

Expressed in these terms, this answer, even though perfectly right, could nevertheless produce a certain amazement. First of all, because of the same expression «executive power». Executing is clearly not commanding and if we remember the words of the President Chirac on the 14th July 2004 with regards to him who was his Minister of Finance «I decide and he executes». If one of the powers is called «executive», there must be another one which decides and the latter cannot be but the legislative power. In these conditions, how can the executive power be perceived – and correctly perceived – as the most important?

The exhibition «power in word and deed» superbly organised and hosted by Elsa Marguin-Hamon, was the occasion to manifest this amazement. At the end of the 18th century in France as well as in the United States, the legislative power was really conceived as the supreme power. As far as the executive power is concerned, and indeed the judiciary power as well, it is hardly a power, because the executive function consists in the execution of the laws. It is indeed in such a way that was still understood at the beginning of the French Revolution, however, as the articles here gathered clearly show, it is during the Revolution that the executive power has really started to gain importance. One of the key elements is contained within the ambiguity of the expression «executive power», which at the same time indicates a function and the body that exercises it.



Paris Match, De Gaulle à Alger

If we are dealing with the function, it can be strictly understood as a mechanical application of the law, but, even in this meaning, it cannot be exercised without a certain level of discretionary power, for example in the appointments of civil servants. However, it can be more widely understood as involving the power of issuing the rules necessary to complete the legislation.

If we are dealing with the body, in that it exercises a subordinated function, it must necessarily be controlled and made responsible ; it can be entrusted with competencies which have nothing to do with the execution, a right of legislative veto, the management of external relations and of war. All this drives us to provide it with a dualist structure, which will necessari-

ly imply a hierarchical relation within its same self.

There is therefore a properly constitutional logic which allows to understand that the executive power, even though subordinated, could have never been a «nil power», as someone could have dreamt for the judiciary power, without ever arriving at realising this ambition anyway.

This is clearly not all the explanation and it is necessary to consider other factors which, for that matter, combine themselves. The first – and by far the most important – one is that the bodies of the executive power are able to influence, sometimes in a determining way, the legislative power. They can do that firstly thanks to competences given to them by the constitution, particu-

larly, during the revolutionary period, the management of external relations, and afterwards, the legislative initiative or the right of dissolution. They also have several ways of affecting the election results at their quick disposal : when electoral franchise is limited, by way of préfets, elected mayors, propaganda, appointments, financing of activities or of local infrastructures, even corruption, all that which the publicists of the constitutional monarchy will call «the influence». When the franchise became universal and political parties appeared, the make-up of the bodies of the political power would have mirrored more or less that of the Houses. The heads of Parliament majority will naturally be part of it and, on this majority, will exercise a decisive influence, all the stronger so as they will be in a position to appoint the candidates and as deputies who will owe them their election, will be kept obedient. This happens in every country, as Guizot said, it is not the government which belongs to the majority, but the majority which belongs to the government. On the contrary, the executive power is much less strong when, like in the United States in certain periods, its influence on the majorities of the Houses is weak.

The fact that the head of the State is elected by universal franchise has a limited and indirect influence on this respect. Limited because whatever prestige popular election gives him / her, it does not add any new competence to his / hers by itself. De Gaulle did not have bigger powers after 1965 than before and Pompidou, Giscard d'Estaing or Hollande either. After 1959, the powers of De Gaulle came from a majority of which he was the real leader. If there is influence on universal franchise, it is exercised by way of legislative elections where

we can see the president of the Republic asking for the election of a majority which he will control and which will allow him / her to realise his / her programme.

This last feature suggests that we were wrong to oppose the constitutional analysis against the political analysis. The executive power is not politically strong in spite of its constitutional weakness and only because of a relationship of political forces. It is strong because it controls the majority of the legislative power to which it is subjected. However it owes this power of control mainly to the constraints originating from the constitutional system.