

Les enjeux

La V^e République : une monarchie électorale en question

N°13
Janvier 2012

Alain Laquiète
Chercheur associé

www.cevipof.com



SciencesPo.

CEVIPOF
CNRS

Centre de recherches politiques

N°13
Janvier 2012
Alain Laquière
Chercheur associé

La V^e République : une monarchie élective en question

La V^e République aura passé, sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, le cap du demi-siècle. On a pu faire remarquer que la V^e République disposait, non pas d'une, mais de trois constitutions. Le quinquennat qui s'achève a poussé jusqu'à un degré jamais atteint jusqu'ici la dérive monarchique du régime. Il n'est pas exclu que la constitution monarchique laisse, à l'avenir, la place aux deux autres constitutions, parlementaire et normative, comme en témoigne le débat qui se développe au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012.

La V^e République aura passé, sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy, le cap du demi-siècle. Cette longue durée du régime, appréciable à l'aune de l'instabilité constitutionnelle chronique de la France depuis la Révolution, ne doit pourtant pas cacher le malaise actuel des institutions politiques. Il s'exprime d'abord par la frénésie constituante qui a abouti, depuis 1992, à 19 révisions constitutionnelles : outre la banalisation inquiétante de la loi fondamentale, ces modifications incessantes peuvent sans doute être interprétées comme une fragilisation des valeurs communes, dont la constitution est traditionnellement porteuse. Il se traduit aussi par une ambiguïté profonde du régime politique de la V^e République que la pratique présidentielle récente n'a fait qu'accentuer. Comme on a pu le faire remarquer, la V^e République ne dispose pas d'une, mais de trois constitutions¹. La première a créé une « monarchie élective, [...] c'est-à-dire un pouvoir fort, mais démocratique, susceptible de définir l'intérêt supérieur du pays et de l'imposer, grâce au jeu d'institutions efficaces et à l'autorité morale qui lui confère sa neutralité politique »². Soutenu par une majorité à l'Assemblée nationale, le président de la République qui est un arbitre,

au sens de l'article 5 du texte constitutionnel, détermine la politique de la nation, empiétant ainsi sur les prérogatives gouvernementales de l'article 20, tout en laissant normalement le soin au gouvernement de la conduire. La deuxième a institué un régime parlementaire, rendu possible par la cohabitation qui marque le triomphe du principe majoritaire sur la monarchie élective. Dans cette configuration institutionnelle, déjà essayée à trois reprises en 1986-1988, 1993-1995 et 1997-2002, le président se replie sur sa mission d'arbitrage, alors que le gouvernement, responsable devant l'Assemblée nationale, détermine et conduit la politique de la nation. La troisième constitution, la « constitution normative », a consacré l'émergence d'une justice constitutionnelle, faisant du Conseil constitutionnel une institution politique, au même titre que la présidence de la République ou le Parlement. Comme le note Jean-Marie Denquin, cette conception de la Constitution a profondément modifié notre idée de l'activité politique, en vertu de laquelle « le bon gouvernement - réduit à la seule dimension de conformités aux normes juridiques - absorbe [...] l'idée de gouvernement légitime »³. Pour le dire autrement, la place

¹ Voir l'analyse de Jean-Marie Denquin, *La Monarchie aléatoire : essai sur les constitutions de la V^e République*, Paris, Presses universitaires de France, Béhémot, 2001, 143 p. [ISBN 978-2-13-050129-9]

² *Ibid.*, p. 4.

³ *Ibid.*, p. 5.

croissante du juge constitutionnel au sein de la démocratie fait prévaloir des règles, non pas nécessairement issues de la volonté subjective du peuple mais plutôt des normes objectivement bonnes pour le peuple, ce dernier apparaissant plus comme l'objet que comme l'auteur de celles-ci.

L'arrivée à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy en mai 2007 et la pratique politique de ce qu'on a pu appeler l'« hyperprésidence » n'ont pas, contrairement aux apparences, rendu obsolète cette grille de lecture. Le quinquennat qui s'achève a certes poussé jusqu'à un degré jamais atteint jusqu'ici la dérive monarchique du régime. Il n'a pas exclu que la constitution monarchique laisse, à l'avenir, la place aux deux autres constitutions, parlementaire et normative, comme en témoigne notamment le débat qui se développe au cours de la campagne pour l'élection présidentielle de 2012.

I/ Une monarchie élective renforcée

Depuis 2007, la personnalité dynamique de Nicolas Sarkozy a modelé la fonction présidentielle, dans le sens d'une accentuation de son leadership. L'« arbitre » s'est effacé au profit du « capitaine »⁴, un capitaine omniprésent qui a progressivement absorbé l'essentiel de la fonction gouvernementale. Fait inédit dans l'histoire de la V^e République, il a non seulement déterminé la politique de la nation, ce qu'avaient réalisé, à des degrés divers, tous ses prédécesseurs, mais a conduit au quotidien la politique de la nation, vidant de sa substance l'article 20 de la Constitution et faisant du Premier ministre, dans les premières années de son mandat, un simple « collaborateur », au mieux un « directeur de cabinet ». Ses conseillers ont pu intervenir publiquement, afin de justifier son action politique ou annoncer quels seraient ses choix, à tel point que leur parole

a revêtu pour les observateurs plus d'importance que celle des ministres, réduits le plus souvent à faire de la figuration. Au reste, la machinerie administrative à l'Élysée s'est fortement étoffée, pour permettre à la présidence de la République d'être associée au travail gouvernemental, notamment dans les arbitrages au sein des réunions interministérielles.

Le président de la République est apparu comme le véritable chef de la majorité parlementaire, le Premier ministre de facto, à défaut de l'être de jure. Outre les réunions de ministres à l'Élysée, le président n'a pas hésité à y convoquer les députés. Nicolas Sarkozy avait même envisagé un temps de prendre les rênes du parti majoritaire et donc de cumuler les fonctions de chef de l'État et de responsable d'un parti politique.

Un président de la République, à la fois chef de gouvernement et de la majorité parlementaire, est en contradiction avec la conception gaullienne d'un chef de l'État « placé au-dessus des partis » et dont « la nature, l'étendue, la durée de la tâche impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative » qui est, comme le rappelait le général de Gaulle dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964, « le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français ». C'est pourtant en se réclamant du fondateur de la V^e République que Nicolas Sarkozy a pu justifier son action dans son discours de Colombey-les-Deux-Églises du 9 novembre 2010⁵. Il est d'ailleurs significatif que la reconduction de François Fillon à Matignon, quelques jours plus tard, ait coïncidé avec un retour à un fonctionnement plus classique, au

⁴ Pour reprendre les termes de Jean Massot, *L'Arbitre et le capitaine : la responsabilité présidentielle*, Paris, Flammarion, Champs, 1987, 319 p. [ISBN 978-2-08-081176-9]

⁵ Voir ce discours reproduit sur le site internet de l'Élysée, <http://www.elysee.fr/president/les-actualites/discours/2010/40e-anniversaire-de-la-disparition-du-general-de.9997.html>

moins en apparence, de la monarchie élective. Le président, accaparé par les rendez-vous internationaux, laisse son Premier ministre diriger les réformes en cours et les assumer publiquement. Prenant de la distance par rapport aux événements, il redonne à la fonction de chef de gouvernement son rôle de paratonnerre et de responsable de la conduite au quotidien des affaires. Il n'est pas certain néanmoins que cette posture de re-présidentialisation, à quelques mois d'échéances électorales majeures, soit de nature à changer l'opinion des Français majoritairement défavorable vis-à-vis de l'actuel locataire de l'Élysée, à qui l'on reproche tout à la fois d'avoir désacralisé la fonction présidentielle et de ne pas avoir répondu aux grands espoirs qu'il avait suscités en 2007.

II/ Une monarchie élective contestée

La monarchie élective est-elle appelée à perdurer ? S'il semble improbable qu'elle puisse subsister sous sa forme hypertrophiée, tant il est vrai qu'elle correspond au dynamisme de son titulaire actuel, il n'est pas écrit qu'elle retrouve à l'avenir une configuration équivalente à celle qu'avait adopté le général de Gaulle au début de la V^e République. Peut-on imaginer un président de la République utiliser le référendum pour faire trancher par le peuple une question politique d'envergure, voire pour réviser la Constitution et mettre en même temps sa démission dans la balance ? Peut-on concevoir un chef de l'État dissoudre l'Assemblée nationale et remettre son mandat en jeu si les élections législatives étaient défavorables à sa majorité parlementaire ? Peut-on penser qu'en cas de crise majeure, le président ait recours à l'article 16, lui accordant les pleins pouvoirs ? Enfin, hypothèse envisagée par certains, que ferait un président nouvellement élu, confronté à des élections législatives défavorables pour lui ? Accepterait-il sans broncher une cohabitation de cinq années ?

Ces questions soulignent d'une certaine manière la fragilité de la monarchie élective et plus largement celle de nos institutions. Voulu par l'actuel président, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de « modernisation des institutions de la V^e République », empilement de dispositions nouvelles sans réelle cohérence d'ensemble, a paradoxalement renforcé les constitutions parlementaire et normative. En accroissant les prérogatives du Conseil constitutionnel, susceptible d'être interrogé sur la constitutionnalité d'une loi promulguée par la voie de la question prioritaire de constitutionnalité et compétent désormais pour contrôler tant les propositions de loi référendaire que l'utilisation par le président de l'article 16 après trente jours d'utilisation, la révision de 2008 a donné une nouvelle place à la constitution normative et permis à la juridiction constitutionnelle de s'immiscer plus nettement dans le fonctionnement du régime politique. Même si le Conseil constitutionnel n'occupe pas encore la place centrale qui est celle du Tribunal constitutionnel fédéral dans le débat politique en Allemagne, il est d'ores et déjà en mesure de s'affirmer comme un contre-pouvoir et de s'opposer à l'action présidentielle. Un autre paradoxe est de voir le chantre du volontarisme politique soutenir l'inscription dans la Constitution de la règle d'or, c'est-à-dire de lois-cadres d'équilibre des finances publiques, liant ainsi les mains du pouvoir dans ce qui est l'une de ses principales prérogatives régaliennes, à savoir la détermination du budget.

La constitution parlementaire pourrait plus encore sortir grande gagnante de l'épuisement apparent de la monarchie élective. La révision de 2008, en renforçant les fonctions de contrôle et d'évaluation du Parlement – par exemple, cette mesure très symbolique limitant l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 par session, c'est-à-dire l'usage de la question de confiance posée par le Premier ministre sur un texte de loi – ou en supprimant l'incompatibilité des fonctions

de ministre et de député a accentué une potentielle évolution parlementaire des institutions, enclenchée dès 1995. Cette parlementarisation du régime pourrait être confirmée si le candidat du Parti socialiste, François Hollande, était élu à la présidence de la République. Sa volonté affichée d'être un « président normal », faisant écho, de manière bien involontaire, à la position exprimée par Alain Poher, candidat malheureux à l'élection présidentielle de 1969⁶, est de nature à accréditer ce jugement. Celui-ci serait renforcé si François Hollande reprenait à son compte les propositions de la plate-forme du PS⁷, voire certaines des thèses d'Arnaud Montebourg, défenseur d'une VI^e République qui fait du Premier ministre le véritable chef de l'exécutif dans un régime pleinement parlementaire.

En revanche, il est plus incertain que la constitution parlementaire puisse réapparaître à la suite d'une cohabitation. L'institution du quinquennat et le calendrier électoral qui donne la priorité à la tenue de l'élection présidentielle avant l'organisation des élections législatives, sont autant de mécanismes qui concourent à l'effet d'entraînement de la première sur les secondes et à la concordance des majorités. On ne peut pourtant exclure a priori une nouvelle cohabitation, au cas où une élection présidentielle se conclurait par une victoire très serrée d'un candidat au deuxième tour ou dans l'hypothèse d'une dissolution prononcée en cours de mandat.

Enfin, s'il est bien une hypothèse à écarter, c'est celle d'une conversion des institutions

de la V^e République à un régime présidentiel à l'américaine. Serpent de mer de l'histoire des idées constitutionnelles françaises, réactivé par la mise en place du quinquennat, le régime présidentiel n'a jamais trouvé de consensus, y compris dans ses contours exacts, parmi la classe politique⁸. Mais son invocation régulière dans le débat public est l'illustration de cette passion bien française pour le mécano institutionnel.

Pour aller plus loin :

> DENQUIN (Jean-Marie), *La Monarchie aléatoire : essai sur les constitutions de la V^e République*, Paris, Presses universitaires de France, Béhémoth, 2001, 143 p. [ISBN 978-2-13-050129-9]

> HAMON (Francis) et TROPER (Michel), « Les institutions de la V^e République », *Droit constitutionnel*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGJD), Lextenso éditions, 32^e éd., 2011, pp. 445 et sq. [ISBN 978-2-275-03652-6]

> MONTEBOURG (Arnaud) et FRANÇOIS (Bastien), *La Constitution de la VI^e République : réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, 191 p. [ISBN 978-2-7381-1686-4]

> PACTET (Pierre) et MELIN-SOUCRAMANIEN (Ferdinand), « La nature du régime politique de la V^e République », *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz-Sirey, 30^e éd., 2011, pp. 351 et sq. [ISBN 978-2-247-10910-4]

> TEYSSIER (Arnaud), *Histoire politique de la V^e République*, 1958-2011, Paris, Perrin, Tempus, 2011, 837 p. [ISBN 978-2-262-03615-7]

⁶ Alain Poher se voulait, début mai 1969, et alors qu'il assurait l'intérim du général de Gaulle démissionnaire, « beaucoup plus arbitre que président concentrant entre ses mains des pouvoirs », cité par Éric Roussel, *Georges Pompidou*, Paris, Perrin, Tempus, 2004, p. 288. [ISBN 978-2-262-02168-9]

⁷ Parmi les 30 propositions du « projet socialiste 2012 le changement », citons en particulier la proposition n° 29 : « Pour approfondir la démocratie, nous renforcerons le rôle du Parlement, nous introduirons une dose de proportionnelle aux élections législatives, nous transformerons le Conseil constitutionnel en une véritable Cour constitutionnelle indépendante, nous supprimerons leur dotation publique aux partis qui ne respecteront pas l'objectif de la parité, nous lutterons contre les conflits d'intérêts et nous imposerons une limitation du cumul des mandats ».

⁸ Voir Alain Laquière, « Le modèle du régime présidentiel sous la V^e République », *Droits*, « La V^e République : des institutions libérales ? », n° 43, janvier 2007, pp. 45-60. [ISSN 0766-3838]