Julie Benetti

LE MYTHE DE LA SIXIÈME RÉPUBLIQUE

« Le rêve de la VI^e est aussi vieux que la réalité de la V^e. »
Guy Carcassonne[1]

La vie politique française se nourrit de croyances. De la figure de l'homme providentiel des débuts de la V^e République au renouvellement du personnel politique à l'aube du soixantième anniversaire du régime, de la succession des alternances quarante ans durant à l'effondrement plus récent du clivage entre la droite et la gauche, chaque époque a connu la promesse souvent illusoire du basculement de l'ancien monde vers le nouveau monde. Changer les mœurs politiques et les hommes qui les incarnent, le plus souvent au Parlement ; réviser les règles aussi, avec une frénésie bien française ; et mieux encore changer de République. La dispute constitutionnelle ne fait pas seulement le bonheur du petit monde des constitutionnalistes ; elle est une passion française que les soixante ans de notre République actuelle, loin d'avoir éteinte, auraient plutôt attisée.

La V^e République devait être éphémère. Une constitution de circonstances, sinon de combat, le temps de sortir la France de l'ornière de la guerre de décolonisation. Pas question, alors, que le blanc-seing accordé au général de Gaulle au mois de juin 1958 pour régler la « crise algérienne » fonde un nouvel ordre durable. L'institution, à l'automne 1962, de l'élection présidentielle au suffrage universel direct prend de court les partis politiques, adversaires déclarés du régime, et, comme l'amendement Wallon avait établi en 1875 la République parlementaire,

1. « Améliorer la V^e République », *Après-demain*, n° 454, 2003, p. 22.

la loi référendaire de 1962 pérennise la Constitution gaullienne[2]. Depuis, la mise en cause du régime de la Ve République n'a jamais cessé ; elle alimente le débat public et constitutionnel, et, à chaque campagne présidentielle, nourrit les programmes de ses opposants. Hypertrophie présidentielle, impuissance du Parlement et même déni de démocratie, les maux du présidentialisme à la française sont connus, répétés à l'envi. L'opposition de gauche fut la première à les condamner[3] ; mais, à droite aussi, la critique des institutions, même moins radicale, a fini par s'élever.

Notre système politique est de fait assez éloigné de l'idéalisme constitutionnel de modération du pouvoir. La Ve République est structurellement déséquilibrée au bénéfice d'un seul, le chef de l'État, qui, nanti de sa légitimation populaire, peut soumettre à sa volonté les autres pouvoirs publics. De Gaulle, dans sa fameuse conférence de presse du

31 janvier 1964, l'avait affirmé avec une force redoutable : « Le pouvoir procède directement du peuple, ce qui implique que le chef d'État élu par la nation en soit la source et le détenteur. Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple et qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire qui ne soit conférée et maintenue par lui. Il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres. »

Ainsi est balayée l'idée même d'un contre-pouvoir, alors qu'au surplus le chef de l'État n'a pas, en droit, à rendre compte de ses actes. Car la Ve République, et c'est peut-être pour ses contempteurs le plus grave, délierait pouvoir et responsabilité en plaçant le président à l'abri de toute mise en cause, juridiquement réglée, en dehors de la procédure illusoire de l'article 68 de la Constitution. La balance des pouvoirs serait donc rompue et seul un changement de régime pourrait la rétablir. Les voies (et les voix) divergent ici et dessinent une ligne de partage entre les partisans minoritaires d'un régime présidentiel et ceux plus nombreux d'un régime primo-ministériel.

Sous la bannière faussement univoque d'une nouvelle ou « 6e République[4] » se distinguent ainsi deux options constitutionnelles opposées, quoiqu'elles prétendent l'une et l'autre s'attaquer au présidentialisme

2. Voir, *supra*, Olivier Duhamel, « Macron ou l'illusion de la République gaullienne », p. 5-12.

3. François Mitterrand, *Le Coup d'État permanent*, Paris, Plon, 1964 ; André Chandernagor, *Un Parlement, pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

4. Pour l'anecdote, on relèvera que la numérotation de cette sixième République se fait généralement en chiffre arabe et non en chiffre romain (comme c'est l'usage pour la Ve République).

débridé de nos institutions. La première voudrait cantonner le pouvoir présidentiel en lui opposant un parlement fort et indépendant ; la seconde, le ramener à une simple fonction arbitrale, une autorité morale, au mieux une magistrature d'influence, en transférant au chef du gouvernement l'essentiel du pouvoir exécutif. Plus simplement, la première veut conforter le pouvoir présidentiel face au Premier ministre, lorsque la seconde voudrait l'anéantir. Les deux n'en procèdent pas moins d'une illusion, celle d'un véritable changement de régime qui pourrait faire l'économie d'une réforme du mode d'élection du chef de l'État. À ce compte, celui d'un président dont la légitimation populaire resterait intacte et dont dépendrait qu'il saborde sa toute-puissance, la sixième République pourrait relever bien longtemps encore de la formule incantatoire, de ces mythes constitutionnels qui disent au moins notre quête inassouvie du régime idéal.

Le mythe du régime présidentiel « à la française »

Le régime présidentiel n'a jamais eu en France beaucoup de partisans. Il faut dire qu'il renvoie à une expérience malheureuse, celle de 1848, et à un modèle étranger, né aux États-Unis : d'un côté l'expérience éphémère et la chute tragique de la IIe République, de l'autre le régime américain, dont la présidence Obama a illustré, après d'autres, les blocages et les limites, et sur lequel (injustement) le discrédit de l'aventure trumpienne rejaillit.

Les adeptes du régime présidentiel sont sans doute moins nombreux encore depuis que le quinquennat, entré en vigueur lors de l'élection présidentielle de 2002, l'a privé de sa justification principale en mettant un terme, à ce jour au moins, au risque de concurrence entre les deux têtes de l'exécutif. « L'évolution de la Ve République vers un régime de forme présidentielle[5] » n'en était pas moins souhaitée en 2008 par plusieurs membres du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions, dont son président, l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. À la faveur d'une nouvelle

5. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *Une Ve République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 8. Si cette option n'a pas été retenue, le comité ayant finalement décidé de situer ses propositions dans le cadre du maintien de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, elle ressort très nettement de la réécriture des articles 5 et 20 de la Constitution, qui entendait confier au seul président « la définition de la politique de la nation ».

cohabitation, qui reste toujours possible, le fantasme d'un régime présidentiel à la française pourrait donc bien renaître et avec lui ce désir refoulé de conforter l'institution présidentielle en coupant court à la critique du présidentialisme et en proposant, pour vider toute querelle, de lui opposer un contre-pouvoir parlementaire sans remettre en cause l'élection populaire du chef de l'État.

Le discours des partisans du régime présidentiel procède par déduction logique. La voie parlementaire est en France sans issue, car on ne saurait envisager sérieusement la suppression de l'élection directe du chef de l'État, qui lui confère une autorité particulière pour déterminer la politique gouvernementale. Faisons alors avec un président élu au suffrage universel direct, mais limitons ses pouvoirs en redonnant au Parlement les siens. « Ce serait un régime présidentiel, mais pas à
142 l'américaine, expliquait Édouard Balladur dans une tribune au *Monde*. Le président perdrait certains des pouvoirs qu'il détient sur l'Assemblée, pour l'essentiel le droit de dissolution discrétionnaire ; l'Assemblée perdrait le droit de mettre en cause l'existence du gouvernement, mais ses pouvoirs d'initiative législative et de contrôle de l'action gouvernementale seraient accrus » et « les procédures de contrainte » dans le vote de la loi supprimées. En un mot, « l'Assemblée serait indépendante du président, le gouvernement indépendant de l'Assemblée, ce qui changerait beaucoup de choses »[6]. À voir.

Sous couvert de rétablir le Parlement dans ses droits, un tel régime tend d'abord à consacrer un pouvoir exécutif remis entièrement au chef de l'État, dont le gouvernement dépendrait tant pour sa nomination que pour la cessation de ses fonctions. Ce n'est pas la résurrection d'un Parlement atone qui est ici prioritairement recherchée, ou plutôt cette renaissance n'est pas envisagée comme une fin en soi mais comme la condition d'une relégitimation du pouvoir présidentiel par sa limitation supposée. Rien ne permet pourtant d'affirmer que « cet équilibre nouveau » selon Édouard Balladur, finalement très semblable au système politique actuel hors cohabitation, donnerait naissance à un parlement indépendant, à même de se dresser face à un exécutif d'autant plus fort que son unité

6. « Après le quinquennat », *Le Monde*, 12 septembre 2000. Trois mois auparavant, le centriste François Bayrou avait lui-même signé une tribune intitulée « Pour un régime présidentiel équilibré » (*Le Monde*, 13 juin 2000). À gauche aussi, le régime présidentiel a toujours eu ses partisans, depuis la nouvelle gauche des débuts de la Ve République – cf. Olivier Duhamel, *La Gauche et la Ve République* (1980), Paris, PUF, 1993, p. 213-222 – jusqu'à l'ancien ministre socialiste Jack Lang, au début des années 2000 – *Un nouveau régime politique pour la France*, Paris, Odile Jacob, 2004.

serait désormais assurée. Il y a des habitus qui perdurent par-delà les changements des règles, et la discipline majoritaire est moins le résultat des contraintes constitutionnelles que le produit d'un système électoral dont la désignation du président au suffrage universel direct (suivie de celle de l'Assemblée) reste le premier déterminant. Loin d'établir un nouveau régime, la République présidentielle, en se fondant sur l'élection populaire du chef de l'État, ne serait en définitive qu'un simple aggiornamento du présidentialisme français.

Le mythe d'un régime primo-ministériel « à l'européenne »

Bien plus radicale semble être l'option d'un régime primo-ministériel, auquel du reste le label « 6e République » est le plus communément associé. Au moins ici le parti pris est-il d'« abolir la monarchie présidentielle »[7] et de supprimer le hiatus entre pouvoir et responsabilité, cette « maladie congénitale de la Ve République »[8], en confiant au Premier ministre, sur le modèle de ses homologues européens, l'intégralité du pouvoir exécutif. Le gouvernement ne procéderait plus du chef de l'État mais de la majorité désignée à l'occasion des élections législatives, dont il tiendrait sa légitimité et son investiture, et qui seule pourrait le révoquer en cours de législature. Les prérogatives du Parlement seraient également renforcées pour ne plus le tenir dans une étroite dépendance à l'égard de l'exécutif[9].

Ce modèle du gouvernement parlementaire avait historiquement en France les faveurs de la gauche, dont la tradition constitutionnelle avait justifié le refus initial de la Ve République, en particulier du pouvoir personnel de son fondateur[10], et le rejet unanime de la réforme de 1962. Le ralliement progressif de la gauche aux institutions de la Ve République, jusqu'à leur pleine acceptation[11], n'a pas éteint pour autant toute critique

7. « L'urgence démocratique. La 6e République », in *L'Avenir en commun. Le programme de la France insoumise et son candidat, Jean-Luc Mélenchon*, Paris, Seuil, 2016, p. 21 ; disponible sur LAEC.fr.

8. Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 28.

9. Ce à quoi la révision constitutionnelle de 2008 a déjà œuvré sans que les parlementaires aient tiré tout le bénéfice attendu de ce desserrement des contraintes du parlementarisme rationalisé.

10. En ce sens, cf. la déclaration de François Mitterrand à l'Assemblée nationale lors de la séance du 24 avril 1964 (*Journal officiel*, p 942-946).

11. On se souvient de la formule de François Mitterrand deux mois à peine après son élection à la présidence de la République : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi » (*Le Monde*, 2 juillet 1981). Sur les étapes de cette acceptation, cf. Olivier Duhamel, *La Gauche et la Ve République*, *op. cit.*, notamment p. 195-368.

ni velléité de revenir aux sources d'un véritable régime parlementaire. Depuis le début des années 2000 en particulier, l'appel à une 6e République (adaptée à l'air du temps et faisant une plus grande place à la participation citoyenne) a été porté par plusieurs formations de gauche, de la frange minoritaire du Parti socialiste[12] à la gauche radicale de la France insoumise[13], en passant par le mouvement écologiste, et un changement de régime politique a été, suivant des variantes importantes, défendu peu ou prou par les deux principaux candidats de la gauche lors de l'élection présidentielle de 2017.

Toutefois, et c'est là que le bât blesse, ses partisans admettent que « la 6e République conserve l'élection au suffrage universel direct du président de la République[14] », vérifiant une fois de plus le principe dégagé par Olivier Duhamel selon lequel « le facteur déterminant les positions constitutionnelles d'une force politique est lui-même déterminé par la situation de cette force politique par rapport au pouvoir[15] ». Plus cette formation est éloignée du pouvoir, plus radicale est sa doctrine. Plus elle s'en approche, plus elle modère son discours institutionnel.

Mais comment continuer de dénoncer les effets du présidentialisme, prétendre en neutraliser les excès, sans s'attaquer au ressort premier du pouvoir présidentiel, à l'ADN de la Ve République, c'est-à-dire à l'onction populaire du chef de l'État ? On objectera que, partout ailleurs en Europe (la Russie exceptée) où le président est élu au suffrage universel direct, les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets, que l'on peut concevoir une présidence arbitrale sans revenir au mode d'élection d'avant 1962, que d'autres clés existent pour installer le Premier ministre comme véritable chef de l'exécutif – le transfert du droit de dissolution, de la compétence de nomination, de la présidence du conseil des ministres – et rendre moins attrayante l'élection présidentielle… Et l'on feint d'oublier, pour cacher son reniement, que la Ve République est « une démocratie à part »[16]. Dans un pays de tradition bonapartiste comme le

12. Dont Arnaud Montebourg a été la figure de proue en cosignant avec le professeur de science politique Bastien François *La Constitution de la 6e République*, *op. cit.*

13. Cf. *L'Avenir en commun*, *op. cit.* ; Mathieu Dupas et Charlotte Girard, « Constituante : changer de République pour faire place au peuple », AvenirEnCommun.fr, 18 mars 2017.

14. Arnaud Montebourg et Bastien François, *La Constitution de la 6e République*, *op. cit.*, p. 42. Olivier Duhamel rappelle qu'il a fallu dix années à peine pour que la gauche, à l'occasion du programme commun de gouvernement de 1972, « entérine la novation honnie » (*La Gauche et la Ve République*, *op. cit.*, p. 32). Jean-Luc Mélenchon lui-même a renoncé à la contester et ne défend plus la suppression de l'élection directe du président de la République par le peuple.

15. *Ibid.*, p. 551.

16. Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, septembre 2008, p. 17-26.

nôtre, l'élection directe par le peuple ne pourra jamais que désigner le chef, au contraire d'autres démocraties, tels l'Irlande, les pays scandinaves ou l'Autriche, où l'accord s'est fait entre les formations politiques pour dès l'origine « annuler les potentialités de l'élection du président et le priver de pouvoir[17] ».

Sauf à retrouver à l'Élysée un nouveau Jules Grévy – qui dans son message au Sénat le 6 février 1879 avait sabordé son pouvoir en renonçant à exercer le droit de dissolution[18] –, on n'entamera pas sous la Ve République la puissance du chef de l'État sans toucher à son mode d'élection. Or une telle réforme constitutionnelle ne pourrait « en tout état de cause être réalisée que par le vainqueur d'une telle élection[19] ». Aussitôt élu, le voici qui devrait consentir à l'abaissement de son rôle et convaincre les Français de renoncer à ce rituel démocratique qu'à tort ou à raison ils semblent plébisciter à chaque échéance. Certes, « l'histoire regorge d'accidents de parcours[20] », mais gageons qu'à ce compte la Ve République a encore quelques beaux jours devant elle.

17. Jean-Luc Parodi, « Effets et non-effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct », *Pouvoirs*, n° 14, septembre 1980, p. 9.

18. « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels » (*Journal officiel*, p. 819).

19. Pierre Brunet et Arnaud Le Pillouer, « Pour en finir avec l'élection présidentielle », LaViedesIdees.fr, 4 octobre 2011.

20. *Id.*

RÉSUMÉ

Sous la bannière faussement univoque d'une nouvelle ou « 6e » République se distinguent deux options constitutionnelles qui prétendent l'une et l'autre s'attaquer au présidentialisme débridé de nos institutions. La première veut conforter le pouvoir présidentiel face au Premier ministre dans le cadre d'un régime présidentiel « à la française », lorsque la seconde voudrait le neutraliser sur le modèle des régimes primo-ministériels européens. Les deux n'en procèdent pas moins d'une illusion, celle d'un véritable changement de régime qui pourrait faire l'économie d'une réforme du mode d'élection du chef de l'État.