

Titre VII

Les cahiers du Conseil constitutionnel

DOSSIER

N° 1 - septembre 2018

La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président

Écrit par

Martial FOUCAULT



Professeur des universités en science politique à Sciences Po et directeur du CEVIPOF

RÉSUMÉ

La Constitution de 1958 a-t-elle pleinement rempli son rôle de restaurer un exécutif stable sans sacrifier la relation fondamentale gouvernants-gouvernés ? Quels sont les ressorts politiques qui ont favorisé l'installation d'un régime de plus en plus présidentiel ? De telles interrogations mettent en exergue la difficulté du passage d'une démocratie gouvernée à une démocratie gouvernante.

« Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique ».

Charles De Gaulle (conférence de presse du 31 janvier 1964).

Chercher le sens politique d'une Constitution obéit à plusieurs détours sémantiques voire historiques sur l'émergence d'une notion corsetée dans un registre juridique, qui est parfois éloigné de l'usage moderne employé par les politologues, sociologues ou historiens. S'il ne fait aucun doute que le modèle politique de la Constitution de 1958 emprunte à plusieurs traditions philosophiques, allant de la vision libérale de *l'Esprit des Lois* de Montesquieu au modèle de « démocratie plébiscitaire » chère à Max Weber en passant par le principe de souveraineté inspiré *Du Contrat Social* de Rousseau, sa résilience tient tout autant aux acteurs politiques qui l'ont fait vivre, au contexte national et international auquel elle a été exposée, enfin et sans doute le plus important, à l'art de gouverner.

Pour le politologue, la Vème République dessine les contours du régime politique français. Mais contrairement à d'autres démocraties libérales, la Constitution de 1958 ne saurait suffire dans sa lecture à apprécier la nature du régime politique en vigueur soixante ans plus tard. Qualifiée par René Capitant, constitutionnaliste préféré de De Gaulle, de « texte le plus mal rédigé de notre histoire constitutionnelle »⁽¹⁾, la Constitution a pourtant fait la démonstration de sa durée, a surmonté ses thuriféraires, a envouté ses opposants lorsqu'ils ont exercé le pouvoir suprême et surtout s'est glissée dans l'esprit de la majorité des Français comme un cadre indépassable. Ce dernier point est fondamental car il est étroitement lié à l'esprit de la Vème, à savoir l'élection du président de la République au suffrage universel introduite par référendum en 1962. Nous reviendrons plus tard sur les conséquences d'une telle révision mais il importe au préalable de situer le sens d'une constitution dans le corps social et politique de la nation française. Autrement dit, la Constitution de 1958 a-t-elle pleinement rempli son rôle de restaurer un exécutif stable sans sacrifier la relation fondamentale gouvernants-gouvernés ? Quels sont les ressorts politiques qui ont favorisé l'installation d'un régime de plus en plus présidentiel ?

De la constitution naît un régime politique

Une lecture par trop juridique d'une constitution renseigne seulement sur l'organisation des pouvoirs au sein d'une société. Organisation qui peut, selon certaines circonstances, tendre vers une fusion entre les représentants et les représentés, les gouvernants et les gouvernés, finalement l'État et les citoyens ou bien favoriser une mise à l'écart ou une mise en tension de ces deux corps. A défaut de choisir formellement l'un des deux modèles, la Vème République ne fait que suivre une tradition conflictuelle de la République française. En effet, les modalités de l'expression de la volonté général telle que stipulée à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen oppose deux traditions politiques plus anciennes.

D'un côté, nous retrouvons sous la plume de Georges Burdeau ⁽²⁾ l'idée de « démocratie gouvernée » qui accorde aux citoyens le droit de déléguer leur pouvoir aux représentants de la nation dans une perspective philosophique chère à Montesquieu.

D'un autre côté, la « démocratie gouvernante » consacre la vision rousseauiste d'un régime politique plaçant le citoyen au cœur du processus de légitimité de la décision politique, de telle sorte que la loi adoptée par le législateur soit adoptée par le peuple.

De cette distinction naît l'essence même du régime politique. Partons de cette lecture pour qualifier la transition de la IVème à la Vème République. La IVème République avait accouché d'un régime parlementaire encore non rationalisé et prenait les formes d'une démocratie gouvernée par le principe de représentation ou de gouvernabilité mais s'en éloignait tant les gouvernants ne gouvernaient plus et le peuple pris dans son ensemble (ici corps électoral) ne gouvernait pas davantage. A l'inverse, le modèle de démocratie gouvernante ⁽³⁾ - ou de démocratie d'exercice pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon ⁽⁴⁾ - suppose la participation active des citoyens, au-delà des rendez-vous électoraux, que ni la IVème ni la Vème République n'énoncent explicitement, au-delà du rappel des libertés fondamentales garanties par le préambule de la déclaration des droits de l'Homme. Il ne s'agit pas ici d'expliciter les raisons politiques et sociales d'une trajectoire différente de celle suivie par la Suisse par exemple mais d'exemplifier l'attente démocratique comme un rendez-vous partiellement manqué en 1958. Certes De Gaulle a réservé au peuple français l'expression du suffrage universel pour désigner le président de la République. Ce faisant, il associait les Français au destin du pays, considérant ici que le suffrage universel s'imposait comme la pierre philosophale de l'idéal démocratique de la Constitution.

C'est précisément de cet instrument, le suffrage universel, qu'une ambiguïté ⁽⁵⁾ majeure surgit dans l'histoire de la Vème république. Deux terrains d'analyse méritent d'être déployés pour saisir la particularité du modèle français :

1. L'élection du président de la République au suffrage universel assure-t-elle à elle seule la légitimité politique d'un chef d'État ? Plus fondamentalement, la convocation du corps électoral en de pareilles circonstances ne donnait-t-elle pas l'occasion au général De Gaulle d'installer une nouvelle culture politique ? C'est-à-dire un système d'arrangements institutionnels mettant fin à la séparation entre société civile et société politique héritée de la logique représentative des deux républiques précédentes par l'affirmation du pouvoir présidentiel, dans un lien direct mais non permanent avec le peuple. Étranger à la culture républicaine des premiers constituants, De Gaulle a préféré un relativisme institutionnel traduisant les aspirations d'un peuple à un moment de son histoire. Texte de compromis pour certains constitutionnalistes, la Constitution de 1958 consacre un modelage des institutions politiques plaçant au cœur du dispositif l'État, et plus précisément le renforcement de l'État central par l'autorité présidentielle. Sans doute la crainte pour De Gaulle d'observer de nouveau la déliquescence de l'État au gré d'événements exceptionnels (seconde guerre mondiale, guerre d'Algérie) l'a convaincu de rétablir une unité, une autorité et un arbitrage légitimés directement par le peuple plutôt que par ses représentants parlementaires.

2. Par la convocation des citoyens-électeurs aux urnes pour désigner le président mais aussi et toujours pour élire les députés, la Vème République a enfanté d'une situation inédite parmi les démocraties libérales occidentales, à savoir la co-existence d'une majorité présidentielle et d'une majorité parlementaire dont la Constitution donne préséance à la première, confirmée aujourd'hui par des taux de participation électorale élevés (80 % en moyenne depuis 1965). Si la logique constitutionnelle semble implacable dans l'esprit des fondateurs de la Vème, la logique politique se heurte au principe de la responsabilité politique du bon gouvernement. Bien sûr, la pratique de la Vème a fait la démonstration de sa résilience en période de cohabitation, en situation de crise économique et sociale, ou même d'attaque terroriste. L'Assemblée nationale et donc les représentants de la nation disposent de peu de moyens pour contester la majorité présidentielle dès lors que la majorité parlementaire tient sa légitimité certes du peuple mais avant tout de celle du président qui attend de cette dernière la mise en œuvre de son projet politique. Peut-on imaginer un instant, et *a fortiori* depuis 2002, une majorité parlementaire s'opposer de manière systématique au projet présidentiel qu'ils auraient porté le temps d'une campagne législative victorieuse ? Or l'opposition majorité parlementaire - majorité présidentielle ne devrait pas poser de problèmes majeurs si le principe même de contre-pouvoirs s'exerçait réellement entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. La crise de défiance vis-à-vis du politique en France trouve en partie sa réponse dans l'architecture des institutions politiques.

Même s'il est permis de douter que la France traverse aujourd'hui une crise de la représentation politique, qui pourrait déboucher *in extenso* sur une crise de régime, il est en revanche plus réaliste de parler d'une crise des pratiques de la démocratie représentative. Les trois épisodes de cohabitation

(1986-88, 1993-1995 et 1997-2002) et le résultat du référendum de 2005 fournissent les meilleures illustrations du renoncement à l'esprit démocratique de la Vème République. La société et le corps politique se sont abîmés sur l'autel de la permanence du pouvoir au nom d'intérêts politiques contradictoires. Ici se joue le renoncement au principe de démocratie électorale. Mais la Constitution de 1958 ne repose pas sur l'affirmation d'une démocratie électorale, elle privilégie au contraire une légitimité de suprématie de l'État comme lieu de l'intérêt général impliquant que l'élection du Président doit impérativement dépasser le périmètre idéologique des partis politiques qui le soutiennent⁽⁶⁾.

La force du suffrage universel, clé de voûte de la Vème République, contenait-elle les germes d'une présidentialisation du régime ? L'histoire politique des soixante dernières années des institutions politiques françaises n'a pas seulement consacré la figure du président de la République, elle a aussi renforcé le déséquilibre institutionnel vers l'exécutif. A la question de savoir qui détient le pouvoir de dire la loi, de gouverner, la réponse s'impose naturellement : le chef de l'Etat. Est-ce une anomalie ? Est-ce une dérive de la logique des institutions politiques ?

Consécration de la présidentialisation du système partisan

Comment catégoriser la Constitution de 1958 ? L'exercice soulève nombre de controverses liées aux critères objectifs de classification d'un régime politique⁽⁷⁾. La multiplicité d'expressions⁽⁸⁾ pour désigner le régime de la Vème traduit la perplexité dans laquelle ont été plongés juristes, intellectuels, et politologues : « régime parlementaire » pour Michel Debré, « République sénatoriale » pour Marcel Prélot, « République impériale » pour Raymond Aron, « principat » pour Bertrand de Jouvenel, « régime semi-présidentiel » pour Maurice Duverger, « régime ultra-présidentiel » pour Georges Vedel, « régime hybride » pour Pierre Avril, « présidence impériale » pour Arthur M. Schlesinger...

Aucun consensus ne s'est donc établi à propos de la V^e République française. Ni pleinement parlementaire, ni pleinement présidentiel, le régime actuel semble irréductible à toute catégorisation formelle car il met en tension deux principes, à savoir la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale et l'irrévocabilité politique mutuelle des pouvoirs. De cet enchevêtrement constitutionnel émerge, pour reprendre les mots du politologue Olivier Duhamel⁽⁹⁾, « une démocratie à part » qui s'apparenterait à un « système présidentieliste ». L'expression mérite un détour analytique. Tout d'abord, la disparition du terme « régime » pour lui préférer celui de « système » suggère que la malléabilité ou l'esprit de la Vème République ne peut s'enfermer dans un cadre strictement codifié. Si le droit constitutionnel ne rend pas totalement compte de la plasticité du texte, la science politique apporte un éclairage différent sur la pratique des acteurs et les logiques de pouvoir qui peuvent en découler. Et c'est bien de cela dont il s'agit. La Vème République vit par sa Constitution tel un noyau dans sa structure cellulaire. Imprévisible dans sa mutation car certaines cellules peuvent contenir plusieurs noyaux, la Constitution de 1958, du moins celle de 1962, laisse peu de place à l'imprévision de la relation pyramidale entre le Président et le peuple.

Ensuite, ce qui fait système sous-tend l'idée d'interactions dépassant le seul cadre de l'exercice du pouvoir. Il y a donc un sens politique derrière cette formulation de « système présidentieliste ». Le constitutionnaliste Dominique Rousseau⁽¹⁰⁾ offre une lecture politique convergente lorsqu'il écrit que la « France est à la recherche depuis deux siècles d'une organisation équilibrée des pouvoirs ». Il ne remet pas tant en cause une absence de séparation des pouvoirs exécutif et législatif mais plutôt un déséquilibre profond conférant au sommet de l'État la suprématie du pouvoir en toutes circonstances. La démocratie gouvernée domine la démocratie gouvernante.

Si la Vème République produit aujourd'hui plus de désenchantement démocratique qu'à ses origines, les raisons sont à chercher du côté des évolutions formelles de la Constitution et de la pratique des gouvernants plutôt que du texte fondamental lui-même. Nous avons parlé précédemment de l'élection du Président au suffrage universel. Le référendum de septembre 1962 a certes transformé le rapport entretenu entre le chef de l'État et les citoyens, non pas nécessairement dans une relation plébiscitaire mais plutôt dans une fonction d'incarnation du peuple. Mais le référendum du 24 septembre 2000 fixant la durée du mandat du président de la République à cinq ans et synchronisant l'élection présidentielle et élections législatives dans cet ordre a offert un crédit supplémentaire à la présidentialisation du système politique français. Désormais, le rapport gouvernants-gouvernés est organisé autour de l'élection présidentielle, concentrant toutes les attentions de l'opinion publique, des acteurs économiques et finalement des partis politiques. Car, si le quinquennat ne souffre pas à proprement parler d'une contestation normative faisant de la France un pays comparable à d'autres démocraties en termes de durée de vie moyenne de l'exécutif, il pose de manière cruciale la question de la réduction à la portion congrue des contre-pouvoirs politiques à l'autorité présidentielle. Le quinquennat n'interdit pas l'occurrence d'une majorité parlementaire différente de la majorité présidentielle mais en limite sérieusement la possibilité. Dès lors, c'est l'ensemble de l'organisation de la vie politique qui s'en trouve modifiée : partis politiques concentrés sur la recherche du meilleur candidat « présidentiable », organisation de primaires ouvertes depuis 2007 au sein des partis traditionnels de la Vème République, personnalisation de la campagne présidentielle... Mis côte-à-côte, c'est l'esprit même de la Vème République qui bascule vers une nouvelle culture politique, celle de l'hyper-présidentialisation du régime.

Souvent oublié des débats constitutionnels car non inscrit dans la Constitution, le système électoral français par la prééminence du fait majoritaire (scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour toutes les élections nationales) a largement contribué lui aussi à modeler la Vème République. Sa stabilité peut même interroger. Il n'a été modifié qu'une seule fois en soixante ans, lorsque le Président Mitterrand décida d'expérimenter le scrutin

proportionnel à l'occasion des élections législatives de 1986 pour des raisons de stratégie électorale et pas pour améliorer la représentation politique. Mais c'est bien le mode de scrutin majoritaire qui participe à la désignation d'un homme ou d'une femme providentiel. Le puisque les citoyens disposent de ce droit constitutionnel d'élire la clé de voûte du système politique qu'ils ont soutenu à 62 % en 1962. Philippe Raynaud⁽¹¹⁾ propose une lecture intéressante en affirmant que « em>l'élection du Président au suffrage universel a produit des effets qui n'étaient pas ceux que poursuivait le général de Gaulle puisqu'elle a conduit à un présidentielisme majoritaire dans lequel les partis jouent un rôle décisif, là où le fondateur de la V^e République espérait doter ses successeurs d'une légitimité transpartisane pour pérenniser le régime consulaire et plébiscitaire ».

Malgré l'accumulation de 24 révisions constitutionnelles, la Constitution de 1958 demeure mais le système politique change. Il n'est pas nécessaire de rappeler la crainte voire la défiance portée par De Gaulle à l'endroit des partis politiques et de leur jeu dans l'arène parlementaire de la IV^{ème} République. Mais de manière paradoxale ou inattendue, la transformation majeure née sous la V^{ème} est le changement du système partisan. En effet, les partis politiques ne sont plus les corps intermédiaires imaginés par Tocqueville pour faire société mais des organisations partisans chargés de sélectionner le meilleur candidat pour remporter l'élection présidentielle.

Constitution et enchantement démocratique

Le niveau de confiance des Français vis-à-vis du politique atteint des niveaux abyssaux depuis une quinzaine d'années. Les raisons sont multiples mais questionnent rarement la relation causale entre le cadre défini par la Constitution et les pratiques de représentation voire d'incarnation. Le constat n'est pas nouveau mais prend une forme contemporaine singulière. Le juriste Maurice Duverger⁽¹²⁾ rappelle dans son précis des institutions politiques quand Turgot dit à Louis XVI : « Sire, votre royaume n'a pas de Constitution », il ne conteste pas le principe que la France ne possède pas d'institutions politiques mais que « celles-ci ne sont point coordonnées, reliées les unes aux autres, organisées ». La Constitution de 1958 répond dans une large mesure à ce déficit de coordination en promouvant un régime vertical où le président de la République impose et dispose. Il impose le rythme de l'agenda présidentiel, et dispose de pouvoirs qu'il peut exercer sans contreseing du Premier ministre et des ministres responsables (article 19). Le président impose son arbitrage le cas échéant et dispose d'un cadre légal constitutionnel pour être juge arbitre.

Les règles du jeu sont donc connues mais la recherche d'un idéal démocratique peut-elle se confondre avec la centralité du pouvoir exécutif ? L'incarnation d'un tel pouvoir avec l'impératif de responsabilité n'offre-t-elle pas les conditions d'une dérive césarienne ? L'histoire française ne peut faire table rase de « l'homme-peuple »⁽¹³⁾ du Premier empire où Napoléon jouissait de cette figure du représentant absolu du peuple. En 2018, les tentations populistes à l'œuvre dans plusieurs démocraties convoquent de nouveau la représentation de l'homme-peuple pour signifier la confiscation du pouvoir par des oligarchies élitaires qui auraient abandonné ou travesti les aspirations des citoyens pour le bien commun. Cette analogie entre deux périodes lointaines montre combien le « bon gouvernement » ne peut seulement procéder du « bon représentant ». La Constitution de 1958 a précisément de gaullienne une pensée politique où le Président n'est pas un représentant comme les autres (parlementaires, maire...) non pas au nom du principe de séparation entre l'État et la société mais en l'idée d'un lien unique entre le peuple et la tête de l'exécutif. Il faisait ainsi sienne cette formule : « le chef incarne, il ne représente pas »⁽¹⁴⁾.

A s'y méprendre, le sens politique de la Constitution opposerait involontairement pouvoir de représentation et pouvoir d'incarnation. Mais c'est précisément parce que le général de Gaulle a installé l'élection du Président au suffrage universel que le pouvoir d'incarnation ne peut résister aux nécessités de la représentation, imposée par la démocratie électorale. Sauf à imaginer un Président déléguant, comme le prévoit la Constitution (article 20), la détermination et la conduite de la politique de la Nation au chef de gouvernement et ses membres, la pratique ordinaire de la V^{ème} République a tourné le dos à un Président qui incarne au profit d'un Président qui gouverne les affaires de la nation. Dès lors, il lui incombe une mission de représentation politique à laquelle l'absence de responsabilité politique lui permet de s'en affranchir, au moins entre deux élections.

En 2018, le projet de révision constitutionnelle porté par le Président Macron vise dans son intitulé à une démocratie plus représentative, responsable et efficace. Au cœur de ce projet, le chef de l'exécutif entend rationaliser davantage la procédure législative privant par voie de conséquence le Parlement d'un espace de délibération dans la fabrique de la loi. Plus intéressant est le contenu des deux autres projets de loi organique et ordinaire relative à l'abaissement du nombre de députés à 404 contre 577 aujourd'hui et du nombre de sénateurs à 244 contre 348, et l'élection des députés par l'introduction d'une dose de proportionnelle (15 %) au mode de scrutin uninominal majoritaire.

Fidèle à ses engagements de campagne électorale, le chef de l'Etat articule la logique du changement constitutionnel à un objectif de démocratie plus responsable et plus efficace par une facilitation du travail législatif mais n'offre pas un grand soir constitutionnel en matière de renforcement des contre-pouvoirs que pourrait exercer en théorie le Parlement.

Ces propositions de changement renforcent la tentation de ne pas faire ombage à l'institution présidentielle, de ne pas mettre en péril la personnalisation du pouvoir présidentiel, et finalement de laisser penser que responsabilité et efficacité sont uniquement incarnées par le Président.

Les citoyens pourraient s'enorgueillir de posséder ainsi les clés de l'exercice de la responsabilité par un lien direct entre eux et le Président. Mais le risque majeur d'une telle conception de la représentation est le glissement déjà observé d'une surexposition médiatique du chef de l'Etat, d'une surenchère personnelle dans l'action, et d'une responsabilité couperet entretenue par une démocratie d'opinion.

Il existe donc une impasse non pas démocratique mais une impasse de représentation par la pratique de plus en plus présidentielle de la Vème République. Les vertus précédemment rappelées du suffrage universel pour élire le Président, combinées à de faibles contre-pouvoirs organiques, ont conféré au chef de l'Etat une légitimité sans doute disproportionnée, une « super-légitimité »⁽¹⁵⁾, source de tant de malentendus. La Constitution de 1958 cristallise au fond la difficulté d'un passage d'une démocratie gouvernée à une démocratie gouvernante, mais est-ce bien là une particularité française ou le lot commun de toutes les démocraties libérales ?

(1) R. Capitant, préface à L. Hamon, *De Gaulle dans la République*, 1948.

(2) Burdeau Georges. 1959. « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, n°1, pp. 87-100.

(3) On lira chez Alain Lancelot dans son analyse de l'élection présidentielle de 2002 les prémices d'un retour d'une démocratie gouvernante. Alain Lancelot, 2002, « Retour à la démocratie gouvernante ou l'incroyable feuilleton des élections », *Études* 2002/9 (Tome 397), p. 181-192.

(4) Pierre Rosanvallon. 2015. *Le Bon Gouvernement*, Paris : Le Seuil.

(5) Le doyen Vedel parla d'équivoque constitutionnelle pour désigner l'incompatibilité entre une institution présidentielle active élue par le peuple et l'existence d'une responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale. Cité par Dominique Rousseau. 2007. *La V^e République se meurt, vive la démocratie*. Paris : Odile Jacob, p. 176.

(6) Lucien Jaume. 2002. « La réhabilitation de la fonction gouvernementale dans la Constitution de 1958 », *Esprit*, janvier 2002, p. 86-98.

(7) Georgitsi Evangelia. 2010. « La spécificité de la V^e République et les classifications : une opposition fautive », *Revue française de droit constitutionnel*, 2010/3 (n° 83), p. 543-564.

(8) Expressions relevées par Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun, 1998, *La V^e République. Naissance et mort*. Paris : Calmann-Lévy.

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

(10) D. Rousseau. 2007. *op. cit.*, p. 297.

(11) Philippe Raynaud, 2017, *L'esprit de la V^e République*, Paris : Perrin.

(12) Maurice Duverger. 1968. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris : Presses Universitaires de France.

(13) P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 314.

(14) J.-M. Donegani et M. Sadoun, *op. cit.*, p. 49.

(15) P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 164.

Citer cet article

Martial FOUCAULT. « La Constitution de la V^e République va dans le sens du Président », Titre VII [en ligne], n° 1, *Le sens d'une constitution*, septembre 2018. URL complète : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-constitution-de-la-ve-republique-va-dans-le-sens-du-president>