

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 20

Bilan - La nature de la V^e République

Objet de la séance :

Après plus de soixante ans d'existence, la V^e République « ne saurait être résumée en une formule simple » (J.-M. Denquin). Cette séance vous invite à faire le bilan des connaissances acquises tout au long du semestre et, en particulier, à interroger de manière critique le système de gouvernement de la V^e République. La domination présidentielle s'est imposée dès 1959 à travers la figure du Général de Gaulle. Ses successeurs ont perpétué et renforcé cette domination tout en rompant le lien permanent entre la confiance directement accordée par le peuple et l'exercice du pouvoir. Cette irresponsabilité politique d'un Président gouvernant cristallise une grande partie des critiques faites au système de gouvernement. En outre, la séquence ouverte en 2022 confirme (après les trois cohabitations des années 1980-2000) combien l'équilibre concret entre les institutions est tributaire des conditions politiques : il peut varier alors même que le cadre constitutionnel formel demeure inchangé.

Plusieurs propositions ont été faites pour remédier aux maux de la V^e République : mise en place d'un système de gouvernement parlementaire moniste, retour au modèle gaullien liant pouvoir et responsabilité, suppression du Premier ministre et du droit de dissolution afin de passer à un régime présidentiel. Certains défendent l'idée que ces changements doivent se faire par le passage à une VI^e République, tandis que d'autres pensent au contraire que des évolutions sont possibles en révisant ponctuellement le texte de la Constitution formelle. Pourtant, la « captation présidentielle » des compétences du Premier ministre ainsi que l'émergence d'un fait majoritaire ne découlent pas en premier lieu du parchemin constitutionnel, comme le confirme la situation depuis 2022 et surtout 2024. N'est-il pas alors illusoire de croire que l'ingénierie constitutionnelle peut à elle seule remettre en cause une présidentialisation bien ancrée dans les mœurs politiques françaises ? Montesquieu affirmait naguère que « Lorsqu'on veut changer les mœurs et les manières, il ne faut pas les changer par les lois (...) : il vaut mieux les changer par d'autres mœurs et d'autres manières » (EDL, livre XIX/Chapitre XIV).

Semaine de distribution : semaine du 13 avril 2026

Date d'utilisation : semaine du 20 avril 2026

Articles du dictionnaire à lire :

Cinquième République, Cohabitation, Constitution, Dualisme, Fait majoritaire, Irresponsabilité, Monisme, Légitimité, Monisme, Quinquennat, Régime politique, Responsabilité, Septennat, Système de gouvernement.

Documents :

Document 1 : Pierre AVRIL, « De la domination présidentielle sous la Ve République », *Le Débat*, 2019/4 (n° 206), p. 73-83 (extraits).

Document 2 : Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, tome 8 : 1958-1960*, Paris, Plon, 1985, p. 195.

Document 3 : *Archives constitutionnelles de la Ve République, volume 3*, Paris, La Documentation Française, 2011, p. 798.

Document 4 : Propositions du « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République », 2008.

Document 5 : Julie BENETTI, « Le mythe de la sixième République », *Pouvoirs*, vol. 166, no. 3, 2018, p. 139-145 (extraits).

Document 6 : Philippe RAYNAUD, *L'esprit de la Ve République. L'histoire, le régime, le système*, Éditions Perrin, 2017 (extraits).

Document 7 : Armel LE DIVELLEC, « Anticonstitutionnellement ? Courtes remarques sur le mésusage du mot le plus long », *JP Blog*, 29 février 2024.

Document 8 : David MONGOIN, « Du présidentielisme majoritaire au primo-ministérielisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *JP Blog*, 6 février 2025.

Pour aller plus loin :

- AVRIL P., « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Ve République », *Pouvoirs*, vol. 126, no. 3, 2008, pp. 5-16.
- AVRIL P., « Équilibrer la présidence quinquennale ? », *Droits*, vol. 44, no. 2, 2006, pp. 149-160. - BALLADUR E. (dir.), *Une Ve République plus démocratique, Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République*, La Documentation française, 2008 [en ligne : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/074000697.pdf>].
- BEAUD O., « A la recherche de la légitimité de la Ve République », *Droits*, vol. 44, no. 2, 2006, pp. 71-92.
- BIDEGAREY Ch. et EMERI C., « Quatrième République : le retour ? », *Mélanges Pierre Avril Montchrestien*, 2001, p. 285 – 294.
- CARCASSONNE G., « Améliorer la Ve République », *Après-demain*, n° 454, 2003.
- DENQUIN J.-M., *La Monarchie aléatoire. Essai sur les constitutions de la Ve République*, PUF, « Béhémoth », 2001.
- DUVERGER M., *La VI^e République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961.
- FRANÇOIS B., *Misère de la Ve République*, Denoël, 2001.
- LAUVAUX Ph., « L'illusion du régime présidentiel », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 329 – 348.
- LE DIVELLEC A., « Parlementarisme négatif et captation présidentielle. La démocratie française dans la "cage d'acier" du présidentielisme », in Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Dalloz, 2018, p. 73-87. Textes réunis par D. CHAGNOLLAUD DE SABOURET et B. MONTAY.
- « La Ve République - nouveaux regards », *Pouvoirs* n°166 - Septembre 2018
- *Proposition de loi constitutionnelle visant à établir un meilleur équilibre entre pouvoirs constitutionnels*, n° 3486, 28 oct. 2020 [en ligne : <http://www.a-ledivellec.net>, rubrique « Actualité constitutionnelle »].

- ROUSSILLON H. (dir.), *Demain, la sixième République ?* Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2007 [en ligne : <https://doi.org/10.4000/books.putc.102>].
- LE DIVELLEC A., « Le grand effacement. Sur quelques effets constitutionnels de l'actuel spectacle électoral français. », *Jus Politicum* blog, 4 mars 2022 [en ligne : <https://blog.juspoliticum.com/2022/03/04/le-grand-effacement-sur-quelques-effets-constitutionnels-de-lactuel-spectacle-electoral-francais-par-armel-le-divellec/>].

Document 1: Pierre AVRIL, « De la domination présidentielle sous la V^e République », *Le Débat*, 2019/4 (n° 206), p. 73-83 (l'article complet en ligne sur votre ent <https://www-cairn-info-s.bibliunum.u-paris2.fr/revue-le-debat-2019-4- page-73.htm>)

« Mais le Président est légitime, il a été élu par le peuple... », se récriait-on sur les plateaux de télévision devant les « Macron démission ! » répétés des Gilets jaunes.

[...]

Comment la domination présidentielle s'est imposée

Au commencement de la V^e République, il y a donc la légitimité charismatique ; elle ne survécut pas aux origines, mais il en subsiste des vestiges. Sur le mode sociologique, la lecture wébérienne donne du relief à ce que l'observation constitutionnelle constate plus confusément. À savoir que si l'autorité *intuitu personae* du Président a disparu avec le général de Gaulle, et si elle a bien été relayée par l'autorité impersonnelle qui s'attache à la légalité, cette substitution de légitimité n'est pas suffisante pour rendre compte de l'actuelle domination présidentielle. Un simple coup d'œil au texte de la Constitution (si l'on prenait cette peine) montrerait aux commentateurs, journalistes et essayistes qu'elle ne contient rien qui confirme leurs propos sur les pouvoirs prétendus considérables qu'elle conférerait au Président ; elle n'est donc pas la cause de l'hégémonie – tour à tour exaltée et stigmatisée – qu'il exerce sur les pouvoirs publics. Si elle n'existe pas dans les textes, il faut donc que cette domination trouve sa source ailleurs – et où, si ce n'est dans la constance d'une pratique qui se poursuit depuis soixante ans ?

Quelques représentants scrupuleux de la doctrine ont certes relevé que la Constitution ne justifie pas une telle pratique, mais le principe de réalité a rendu cette contestation inaudible. Car, enfin, le droit constitutionnel qu'ils enseignent dans leurs cours et dans leurs manuels a pour objet d'exposer et d'expliquer, fût-ce en le critiquant, le fonctionnement effectif des institutions, non de le dénoncer globalement comme contraire au droit au nom d'un idéal théorique si éloigné du réel que l'on en finirait par conclure que l'on vit dans l'illégalité permanente, ou que le droit constitutionnel est une discipline totalement gratuite (qu'a cependant réhabilitée le contentieux des droits fondamentaux, qui fait prudemment l'impasse sur la question institutionnelle). Pour leur part, la majorité des constitutionnalistes a justifié cette pratique problématique en recourant, en gros, à deux arguments. Soit que l'élection au suffrage universel du Président entraînaît une nouvelle interprétation du texte de 1958, ce qui n'était pas absurde politiquement mais irrecevable juridiquement : l'élection est un procédé de nomination qui n'emporte aucune conséquence sur la fonction, laquelle est définie par la Constitution : c'est déjà assez de rappeler que la révision de 1962 avait été opérée d'une manière que le Conseil constitutionnel avait officieusement jugée irrégulière sans ajouter que ladite révision aurait indirectement affecté des dispositions qu'elle ne visait pas ! Soit que la pratique instaurée par le général de Gaulle avait coutumièrement révisé le texte qui ne signifiait plus la même chose qu'au moment de sa promulgation : si l'idée présente un début de vraisemblance, elle est aussi irrecevable juridiquement, car la coutume est incompatible avec une Constitution écrite, laquelle ne peut être régulièrement révisée que selon les procédures qu'elle prescrit. Et l'intermède des cohabitations l'a démontré (...).

Une domination marquée du sceau de l'exceptionnel

La genèse de la présente domination présidentielle en fait remonter l'origine à la légitimité charismatique du fondateur de la V^e République et cet héritage, pour être banalisé par les successeurs, n'en conserve pas moins une singularité que l'on devrait juger problématique. Par exemple, lorsqu'on compare le Président français à ses homologues des sommets européens – quoique, à vrai dire, il n'y connaisse pas d'« homologues » au sens propre du terme, car il est le seul à y cumuler la fonction de chef d'État et celle de chef du gouvernement (qualité de ses interlocuteurs). Mais, surtout, cette singularité ne se résume pas à un simple cumul de fonctions, parce que la domination qui lui est inhérente ne saurait se réduire aux

pouvoirs dont sont investis les titulaires des fonctions de chef d'État ou de chef du gouvernement telles que les définit le droit constitutionnel : elle est marquée du sceau de *l'exceptionnel*.

Les successeurs du fondateur de la V^e République, vient-on de dire, ont banalisé la fonction présidentielle en la ramenant apparemment dans son cadre constitutionnel à la faveur de leur élection périodique au suffrage universel. En réalité, ils l'ont instrumentalisée en la dénaturant, car la normalisation ainsi opérée en droit s'est essentiellement traduite en fait par l'abandon de ce qui justifiait, aux yeux du Général, la domination qu'il exerçait : sa *responsabilité*. Elle se fondait sur la confiance que le peuple lui accordait et qu'il vérifiait, lorsque sa volonté se heurtait à un obstacle insurmontable autrement : il mettait en jeu son pouvoir en posant la question de confiance. Sa propre élection au suffrage universel n'ayant pas répondu à l'attente qu'il s'en faisait d'y trouver un substitut périodique au référendum (n'avait-elle pas provoqué le retour des partis ?), c'est finalement à cette question de confiance qu'il avait eu recours en 1969, avec le résultat que l'on sait, après l'avoir vainement tentée en 1968 (il avait dû alors se résigner à la dissolution réclamée par son Premier ministre qui le paya de sa place). Et ce précédent avait dissuadé les successeurs de le répéter. Ils avaient tellement banalisé l'idée que la fonction n'était pas soumise à cette exigence plébiscitaire qu'ils avaient étendu leur irresponsabilité au désaveu manifesté par la victoire de leurs opposants aux élections législatives et accepté une peu glorieuse cohabitation. Valéry Giscard d'Estaing en avait évoqué l'hypothèse dans le discours de Verdun-sur-le-Doubs en 1978, François Mitterrand sa réalité en 1986 et 1993, puis Jacques Chirac en 1997. Grâce au quinquennat et à l'inversion du calendrier électoral, on avait alors fait en sorte que la responsabilité présidentielle ne puisse plus être indirectement mise en cause.

Et, cependant, la domination ne s'est pas seulement perpétuée : elle s'est renforcée en dépit de ce reniement – à moins que ce ne fût à cause de lui ? Parce qu'une fois élus, ils avaient rompu le lien permanent entre la confiance et l'exercice du pouvoir, les successeurs ne pouvaient plus se reposer sur une autorité *intuitu personae* aussi prestigieuse que celle qui permettait au général de Gaulle de déléguer sans trop d'inquiétude l'exécution de ses instructions : une fois qu'elles avaient été adressées au Premier ministre, cette autorité assurait l'obéissance et la chaîne de commandement fonctionnait ; il suffisait de prescrire tout en restant informé et quitte à intervenir directement le cas échéant. Désormais, l'intervention présidentielle directe est devenue nécessaire, partout et constamment, d'autant que la fascination qu'exerce la présidence en raison de la domination qu'elle incarne excite les ambitions et entretient la méfiance (selon la formule bien connue, « le grand vizir aspire à remplacer le calife »...). Dès lors, la délégation ne suffit plus, il faut sans cesse s'assurer de la fidélité et du zèle des exécutants tout autant qu'afficher la visibilité et la réactivité du Président. Et le quinquennat a porté au paroxysme une ubiquité présidentielle qui ne connaît plus de limite.

Il faut toutefois nuancer le résumé un peu irénique que l'on vient de faire du principat gaullien et rappeler qu'une tendance à l'expansion illimitée de l'autorité présidentielle existait dès l'origine. (...) Cette domination s'est seulement développée au point d'estomper la réalité des distinctions en dehors des formes ; il ne s'agit plus de domaine éminent et de domaine partagé, et que reste-t-il du domaine du Premier ministre ? C'est l'ensemble des activités des pouvoirs publics qui se trouve aujourd'hui suspendu aux oracles de l'Élysée, jusqu'à provoquer une sorte de court-circuit généralisé dans le fonctionnement des pouvoirs publics, dès lors que la sollicitation ou l'attente de ces oracles, sans parler de leur verdict souverain, subvertissent l'exercice régulier des compétences aux divers échelons de l'État. Quitte à leur faire grief de leur passivité par un singulier renversement des responsabilités dont la V^e République est désormais coutumière (...).

La légitimité contre la légalité

(...) [La légitimité que l'élection au suffrage universel] justifie la volonté présidentielle de faire prévaloir son commandement sur les modes de décision et les compétences normalement prévus par les textes. Ce commandement s'exerce de façon totalement discrétionnaire et caractérise par sa *force* le concept de présidence qui s'est instauré avec la V^e République.

Plus précisément, la légalité répond au fonctionnement normal des pouvoirs publics, et la décision que prend le Président d'en suspendre le cours à sa guise y introduit *l'exceptionnel*. Pour de Gaulle, il y fallait

une justification tirée des intérêts supérieurs du pays qui autorisât à bousculer des formalités prévues pour le cours ordinaire des choses ; il était maître de décider quand et comment il fallait faire intervenir l'exceptionnel dans ce cours ordinaire dès lors que l'intérêt général l'exigeait. Le souvenir de 1940 n'est pas loin, comme l'atteste l'inscription de l'exceptionnel dans la Constitution avec l'article 16, lequel envisage la situation extrême : quand « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances ». La situation extrême révèle l'essentiel : elle désigne celui qui décide en dernier ressort (la célèbre formule de Carl Schmitt trouve là son illustration). De cette investiture quasi mystique, il n'est pas arbitraire de penser qu'elle inspire l'interprétation gaullienne de l'ensemble de la Constitution à travers la rédaction des dispositions intéressant le président de la République et, au-delà, qu'elle définit par son caractère *exceptionnel* le concept de la présidence.

Ce commandement discrétionnaire et ce caractère exceptionnel sont l'héritage du fondateur de la V^e République que les successeurs se sont approprié, mais sous bénéfice d'inventaire, car ils en ont répudié les obligations et les conditions (au besoin en bricolant la Constitution) pour n'en conserver que les prétentions – qu'ils ont du mal à assumer aux yeux des citoyens. Au lendemain de l'élection d'Emmanuel Macron que je qualifiais d'« été indien pour la V^e République », je constatais que rien n'était changé, sinon la personne du président de la République, et qu'il se retrouvait seul en face du peuple. La « pédagogie » déployée pour y faire face était dérisoire, car elle ne saurait tenir lieu de représentation. Sous ce rapport, la crise des Gilets jaunes est révélatrice d'une carence fondamentale de représentation dont la réalité est attestée par la suite de la présidence quinquennale : elle se déroule comme une campagne électorale permanente durant laquelle les pouvoirs publics se trouvent pétrifiés dans l'attente non d'une décision du suffrage universel, puisqu'elle a déjà eu lieu, mais d'une reformulation du programme qui avait été présenté aux électeurs. On découvre que « la promesse messianique d'une France heureuse, adaptée à la mondialisation économique, réconciliée avec elle-même dans une Europe protectrice », ignorait les angoisses de cette partie de la France méprisée par les médias, et on recommence la campagne. Mais sur un mode inattendu : en invitant les *citoyens* à exprimer leurs vœux par des « cahiers de doléances » – comme les *subjects* de Louis XVI – mais sans se conclure par l'élection de représentants pour en tirer les conséquences. On la recommence afin que le Président décide seul de la mise à jour de ce programme, avant que le gouvernement et le Parlement ne soient invités à le mettre en musique. Cette constatation évidente de l'insignifiance démocratique de l'élection présidentielle doit être soulignée, comme l'insignifiance démocratique des élections législatives qui ont suivi : il n'est pas besoin de chercher ailleurs que dans l'écrasante « légitimité présidentielle » la cause du sort malheureux du Parlement sous la V^e République. Et l'on veut maintenant réduire le nombre des parlementaires après leur avoir interdit d'exercer des fonctions locales...

Document 2 : Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, tome 8 : 1958-1960*, Paris, Plon, 1985, p. 195.

Lettre à Michel Debré, Premier ministre

21 février 1959

Mon Cher Premier ministre,

Pour me permettre de suivre le déroulement des affaires à leurs divers stades et d'être à même de me former en temps utile une opinion à leur sujet, je désire être tenu informé des problèmes traités par les différents départements ministériels.

Je vous serais donc obligé d'inviter les membres du gouvernement à faire le nécessaire à cet égard. La meilleure voie serait, semble-t-il, que chaque ministre désigne un haut fonctionnaire chargé, en liaison avec le secrétariat général de la présidence, de me faire parvenir la documentation relative aux principales activités de son département et, en particulier, les projets de lois ou de décrets importants.

Veillez croire, mon cher Premier ministre, à mes sentiments bien cordialement dévoués.

Charles de Gaulle

Document 3 : Archives constitutionnelles de la Ve République, volume 3, Paris, La Documentation Française, 2011, p. 798.

**CIRCULAIRE DE MICHEL DEBRE, PREMIER MINISTRE, AUX MINISTRES ET SECRETAIRES D'ETAT
DU 6 AVRIL 1059 RELATIVE A L'INFORMATION DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE**

République Française
Secrétariat général du Gouvernement
N° 3496
Paris, le 6 avril 1959

LE PREMIER MINISTRE A
MESSIEURS LES MINISTRES ET SECRETAIRES D'ETAT

La bonne marche des affaires de l'État exige que le Président de la République soit tenu informé de l'activité des différents départements ministériels.

J'ai l'honneur, en conséquence, de vous demander de vouloir bien charger un membre de votre cabinet de rassembler la documentation qui pourrait être utile au chef de l'État et d'en assurer la transmission au secrétariat général de la présidence de la République.

Cette documentation pourra utilement porter sur les principales activités de votre département et comprendre entre autres des études entreprises par vos services ainsi que les projets de textes importants que ceux-ci sont appelés à élaborer.

Michel Debré

Document 4 : Propositions du « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République », 2008.

Texte en vigueur	Proposition du comité
------------------	-----------------------

<p align="center"><u>Article 5</u></p> <p>Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.</p> <p>Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.</p>	<p align="center"><u>Article 5</u></p> <p>Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.</p> <p>Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités.</p> <p>Il définit la politique de la nation.</p>
<p align="center"><u>Article 20</u></p> <p>Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation.</p> <p>Il dispose de l'administration et de la force armée.</p> <p>Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50</p>	<p align="center"><u>Article 20</u></p> <p>Le Gouvernement conduit la politique de la nation.</p> <p>Il dispose à cet effet de l'administration et de la force armée.</p> <p>Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.</p>
<p align="center"><u>Article 21</u></p> <p>Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. (...)</p>	<p align="center"><u>Article 21</u></p> <p>Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Il met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires. (...)</p>

Document 5 : Julie BENETTI, « Le mythe de la sixième République », *Pouvoirs*, vol. 166, no. 3, 2018, p. 139-145 (extraits). (l'article complet en ligne sur votre ent : <https://www-cairn-info-s.biblium.u-paris2.fr/revue-pouvoirs-2018-3-page-139.htm>)

La vie politique française se nourrit de croyances. De la figure de l'homme providentiel des débuts de la Ve 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 (...).

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

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 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 ». 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 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 présidentielisme 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 » et de supprimer le hiatus entre pouvoir et responsabilité, cette « maladie congénitale de la Ve République », 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. 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, 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, n'a pas éteint pour autant toute critique 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 socialiste³⁷ à la gauche radicale de la France insoumise, 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 », 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 ». 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 présidentielisme, 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 ». Dans un pays de tradition bonapartiste comme le 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 ».

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 –, 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 ». 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 », mais gageons qu'à ce compte la Ve République a encore quelques beaux jours devant elle.

Document 6 : Philippe RAYNAUD, *L'esprit de la Ve République. L'histoire, le régime, le système*, Éditions Perrin, 2017

Conclusion. VI^e République impossible, V^e République improbable ?

L'insatisfaction profonde dont est l'objet la classe politique suggère que nous devons sans doute nous résigner à ce que la V^e République ne soit pas la « forme enfin trouvée que la démocratie française attend depuis la Révolution, mais cela ne signifie pas pour autant que la France soit prête à un changement complet de régime. La « VI^e République » n'est dans le meilleur des cas que le fantôme de la III^e ou de la IV^e ou, au pire, un moyen, d'engager un très improbable processus révolutionnaire à la faveur de la mobilisation constituante. On peut en revanche envisager les évolutions possibles, si on part de l'un ou l'autre des éléments qui font que, au-delà du texte constitutionnel, le *régime* de la V^e République constitue un *système* qui s'est mis en place dès l'époque du général de Gaulle, et qui a survécu à tous les changements de Présidents et de majorité (...).

Certaines des réformes les plus fréquemment envisagées visent, comme dans la révision de 2008, à atténuer certains traits du régime sans remettre en cause le système. C'est le cas de l'établissement d'un septennat non renouvelable, proposé par la commission Winock-Bartolone, qui a pour but de retrouver la figure un peu oubliée du Président arbitre en réinstaurant un décalage structurel entre le temps présidentiel (sept ans) et le temps gouvernemental et parlementaire (cinq ans)⁴⁶. Le défaut de ces propositions est que, d'un côté, elles restent d'apparence trop modeste pour intéresser vraiment le corps électoral et que, de l'autre, on pressent néanmoins qu'elles pourraient être moins anodines qu'il n'y paraît, ce qui conduit régulièrement à les enterrer.

Pour des raisons symétriques, les réformes qui visent ouvertement un changement de régime, comme le demandent périodiquement tous ceux qui croient encore que les maux de la V^e République tiennent à sa nature prétendument « hybride » (« semi-parlementaire » ou semi « présidentielle »), butent sur l'attachement des Français à un système complexe, mais dont ils ont intériorisé les règles. Il est peu plausible, par exemple, qu'ils se satisfassent d'une réforme qui priverait le Président du droit de dissolution pour restaurer un gouvernement de type parlementaire ou qui supprimerait son élection au suffrage universel direct. La deuxième réforme est improbable, car l'élection présidentielle reste celle qui passionne le plus les Français, mais la première n'est guère envisageable, car il est douteux que l'intérêt des électeurs serait maintenu si le Président ne conservait que les pouvoirs symboliques qui sont ceux des monarques constitutionnels d'aujourd'hui (...).

En fait, les propositions de réforme constitutionnelle, si judicieuses soient-elles, butent toutes sur le fait que, par la force des choses, elles jouent sur des tensions qui sont présentes dès les origines de la V^e République et qu'elles retombent toujours sur les dilemmes qui la définissent. La question du choix entre quinquennat et septennat (renouvelable ou non) illustre parfaitement ces dilemmes. Le septennat avait été maintenu pour rendre sensible la différence entre le temps long de la Présidence et le temps court du gouvernement et pour garantir l'hégémonie du chef de l'Etat, mais il rend possible la cohabitation qui affaiblit le Président. Le quinquennat semble permettre d'éviter la cohabitation, mais il a conduit très vite sous Nicolas Sarkozy à une « hyperprésidence » assez peu efficace, à laquelle a succédé sous François Hollande une « présidence normale » anormalement dénuée de prestige. De manière similaire, l'adoucissement des règles du parlementarisme rationalisé par la révision de 2008, qui devait permettre de renforcer le poids du Parlement dans un régime devenu encore plus « présidentieliste », s'est avéré peu favorable au jeu parlementaire que voulaient restaurer les gouvernements formés sous François Hollande (...).

Document 7 : Armel LE DIVELLEC, « Anticonstitutionnellement ? Courtes remarques sur le mésusage du mot le plus long », *JP Blog*, 29 février 2024.

On apprenait jadis aux écoliers français que le mot le plus long de leur langue était « anticonstitutionnellement ». Aucun d'entre eux, sans doute, ne pouvait se douter qu'il aurait l'occasion, plus ou moins fréquente, de l'utiliser du fait de sa profession, ce qui est le cas des quelques-uns parmi eux qui finalement choisirent d'embrasser un métier du droit, spécialement dans le domaine du droit public. Encore ce mot grave ne devrait-il être employé qu'avec circonspection, à bon escient, dans des situations où il se justifie vraiment.

Dans une récente tribune parue dans le journal *Le Monde* (10 janvier 2024), notre collègue Ariane Vidal-Naquet affirme que « la lettre de démission adressée le 8 janvier par Elisabeth Borne au président de la République illustre une pratique anticonstitutionnelle des institutions ». L'affirmation pourrait – ou même devrait – inquiéter les citoyens soucieux du respect qu'il convient de porter à la Constitution de leur pays. Mais l'on sait que le mot « constitution » est parfois employé de manière approximative, « trop souvent utilisé pour embrumer les idées juridiques », estimait Charles Eisenmann. Aussi bien, Ariane Vidal-Naquet, loin d'être ici approximative, est tout à fait précise puisqu'elle poursuit : « Les comportements des acteurs politiques sont en contradiction avec ce que prévoient les normes juridiques ». Il s'agit donc bien, dans son

raisonnement, de la constitution au sens de collection de normes juridiques, conformément à une conception et un usage que l'on peut trouver étroits mais qui sont très largement partagés par les juristes contemporains.

Il va de soi que les acteurs politiques, c'est-à-dire nos gouvernants, doivent respecter les normes juridiques, cela ne peut être sérieusement contesté par personne dans une démocratie libérale encadrée par le droit. Fort bien. Encore faut-il s'entendre où est le droit, et quelles sont les normes juridiques qu'il convient de respecter.

A l'appui de son affirmation, Ariane Vidal-Naquet prétend, se référant à la lettre précitée, que « ces formules contrastent avec les termes de l'article 8 de la Constitution relatif à la nomination et à la démission du Premier ministre » et que, « à lire le texte constitutionnel, il revient donc au Premier ministre de décider de démissionner et non d'être forcé à la démission », comme cela aurait été le cas pour M^{me} Borne (et, rappelons-le, comme ce fut le cas pour la plupart de ses prédécesseurs, en cours de législature, depuis Michel Debré en 1962). Il y aurait donc eu, selon notre collègue (quoique, curieusement, elle n'emploie pas le mot – on y reviendra), une violation de l'article 8 (plus exactement de la seconde phrase du premier alinéa).

Ariane Vidal-Naquet va au-delà de ce premier exemple, dicté par l'actualité, et s'étonne, d'une manière générale, « de l'écart qui sépare les dispositions de la Constitution de certains comportements des acteurs politiques. » Elle cite trois de ces dispositions :

- l'article 5, qui confère au président de la République un rôle d'arbitrage,
- l'article 20 (en réalité, seulement son 1^{er} alinéa), qui énonce que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation,
- le second alinéa de l'article 8, qui précise que le Premier ministre propose au président les membres de son gouvernement.

Dans les trois cas, selon notre collègue, il y aurait ce qu'elle appelle un « écart » : le président se comporte comme un « chef politique » et non un arbitre ; c'est lui, et non le gouvernement, qui détermine et conduit la politique de la nation ; c'est le président encore qui impose « le plus souvent » les ministres au Premier ministre.

Il s'agirait, répète-t-elle, d'une série de « pratiques anticonstitutionnelles des institutions », intériorisées – fautivement, selon elle – par les acteurs, et ce, depuis 65 ans ; la « normalité » serait alors en contradiction avec la « normativité » ; les pratiques répétées se « substitueraient » aux règles de droit en vigueur.

Bien qu'elle soit, depuis longtemps, très répandue à la fois chez les commentateurs, dans une partie du personnel politique et même parmi de nombreux juristes (y compris fort éminents), une telle analyse ne nous paraît pas recevable. Elle procède en effet d'une méprise sur ces fameuses « normes juridiques », précisément sur leur prétendue « normativité », c'est-à-dire (dans le sens le plus communément retenu par les juristes) leur caractère d'obligation proprement juridique, plus exactement sur la portée de cette obligation.

1. L'article 8, la démission du Premier ministre et les nominations ministérielles

Or, il se trouve que l'article 8 (dans son premier alinéa, 2^e phrase) ne prescrit en l'occurrence juridiquement que des actes formels : la présentation au chef de l'Etat de la démission du gouvernement par le Premier ministre (les formes exactes n'étant pas précisées, celle-ci est officialisée par une simple lettre), puis l'homologation de cette démission par un décret du président de la République qui « met fin aux fonctions du Premier ministre ».

Ariane Vidal-Naquet prétend qu'il interdit de « forcer le Premier ministre à la démission ». C'est se méprendre sur le sens de l'obligation posée par le texte constitutionnel. Celui-ci ne détaille pas les raisons qui peuvent pousser un Premier ministre à présenter sa démission. Seul l'article 50 de la Constitution lui fait obligation de la présenter lorsque l'Assemblée nationale a adopté une motion de censure ou a refusé

d'approuver le programme ou la déclaration de politique générale du gouvernement. Hormis ces hypothèses, les raisons d'une démission sont purement et simplement laissées à l'appréciation politique du Premier ministre. Que cette présentation de démission soit suscitée par le président de la République, par les conseillers membres du cabinet de M^{me} Borne, par sa famille ou bien par son coiffeur ou encore tout autre personne est juridiquement indifférent. In fine, M^{me} Borne a accepté d'accomplir librement, du point de vue juridique, cet acte de présentation de démission. En droit, il ne s'agit pas d'une révocation. Qu'il en soit politiquement autrement, chacun le sait et on peut très légitimement critiquer ce changement que rien n'imposait véritablement (d'autant qu'il ne modifie en rien la situation institutionnelle et politique du gouvernement vis-à-vis de l'Assemblée). Mais la critique ne devrait pas porter sur la dimension juridique de l'opération. Celle-ci n'était pas « en contradiction avec ce que prévoient les normes juridiques », elle n'était aucunement une « pratique anticonstitutionnelle » ; ni M^{me} Borne, ni le Président Macron n'ont ici agi anticonstitutionnellement.

On peut en dire de même du second alinéa de l'article 8 de la Constitution, avancé par Ariane Vidal-Naquet pour illustrer son affirmation relative à des pratiques anticonstitutionnelles. Du strict point de vue du droit, la disposition de ce texte impose simplement un accord entre Président et Premier ministre pour nommer les membres du gouvernement, que consacre l'exigence du contreseing, par le Premier ministre, du décret présidentiel de nomination. A partir du moment où ce contreseing est donné, cela signifie qu'il existe un accord entre les deux têtes de l'exécutif. La façon concrète dont se réalisent les choix de personnes est juridiquement indifférente. Ce qui se passe en coulisses échappe de toute façon au regard de l'observateur extérieur. Exiger davantage « juridiquement », c'est-à-dire affirmer que le Premier ministre devrait « réellement » être maître des propositions qu'il adresse au chef de l'Etat (lequel conserverait en toute hypothèse d'un droit de refuser les propositions) est parfaitement irréaliste et impossible à garantir par une quelconque norme juridique. Cela traduirait une vision substantielle ou plutôt essentialiste de ce type de règles, qui, du moins dans un pareil contexte institutionnel, ne peuvent être décidément que formelles.

Le problème pourrait être envisagé un peu différemment dans le contexte des démocraties en forme monarchique (qui ne sont plus, à strictement parler, des monarchies), lorsque le texte constitutionnel attribue encore formellement la nomination du chef du gouvernement au monarque sans autre précision. Des règles non écrites (disons : des conventions de la constitution) doivent alors nécessairement compléter la règle formelle pour être en adéquation avec le principe démocratique. Dans les républiques contemporaines, en revanche, admettre un droit pour le président de refuser la proposition du Premier ministre pour une nomination ministérielle se défend et paraît partout admise]. . . dans une certaine mesure (à savoir : ne pas bloquer systématiquement les propositions du Premier ministre et l'empêcher ainsi de constituer son équipe).

Peut-être est-ce parce qu'elle sent inconsciemment sa propre position fragile qu'Ariane Vidal-Naquet n'a pas employé le terme de « violation » (d'une règle). C'est bien pourtant ce à quoi se ramènent ses affirmations. Agir de façon anticonstitutionnelle est, en droit, violer une ou plusieurs règles juridiques. En l'occurrence, l'affirmation ne nous paraît pas tenable.

2. Les articles 5 et 20

Le problème soulevé par les articles 5 et 20 (1^{er} alinéa) est un peu différent mais participe d'une dimension analogue. Il importe de l'évoquer également, parce qu'il engage une question fondamentale, à la fois théorique et pratique, de droit constitutionnel. Certes, ces deux dispositions paraissent indiquer une répartition approximative des tâches respectives du Président et du Gouvernement. Et on peut, sans doute, envisager de manière différente ces deux articles (ou partie d'article) : sur un mode « mineur » ou sur un mode « majeur ». Mais en tout état de cause, leur implication juridique doit être à tout le moins interrogée, à la fois en eux-mêmes et dans une perspective systémique, la seule qui convienne.

Dans le premier cas, on pourrait non sans raison les qualifier de clauses littéraires (ce qui ne veut pas dire pour autant que toute clause de ce type soit nécessairement « a-juridique ») par opposition aux clauses

techniques. C'est nettement le cas de l'article 5, pour quantité de raisons ; mais également – en dépit des idées reçues – pour le premier alinéa de l'article 20 implicitement censé lui répondre.

En ce qui concerne l'article 5, tout d'abord, on peut commencer par rappeler deux arguments majeurs énoncés par Guy Carcassonne : « Est-ce à dire qu'il s'agit là d'une disposition intrinsèquement sans portée et qui ne prendrait son sens que par les développements dont elle fait l'objet par ailleurs ? Oui dans la mesure où l'on considère qu'une mission n'a de réalité que celle des moyens qui permettent de l'accomplir. Oui encore, en ceci que les III^e et IV^e Républiques auraient très bien pu, si la fantaisie les en avait saisies et sans en être incommodées, définir le rôle présidentiel exactement dans les mêmes termes »].

Mais, surtout, il convient de réaliser que l'article 5, en particulier son premier alinéa, ne renvoie à aucun concept juridique déterminable : tout ou presque a été dit du terme « arbitrage », point n'est besoin de revenir sur ce mot-gigogne qui servit d'alibi en 1958. Quant au terme « garant », prisé par le général de Gaulle, il relève d'un registre sinon méta-juridique du moins, en droit constitutionnel, ne comporte aucune implication saisissable. Enfin, la première phrase de l'article 5 ne saurait signifier que les autres institutions n'ont pas elles aussi à veiller au respect de la Constitution !

Le cas du premier alinéa de l'article 20 paraît a priori poser moins de difficulté de compréhension (il ne comprend pas de terme obscur) et paraît exclure clairement le chef de l'Etat de la détermination de la politique. A ce titre, il pourrait gêner l'analyse. C'est en réalité surtout l'analyse systémique qui permet d'en comprendre la portée juridique véritable (cf. infra). Mais en le prenant pour lui-même, on peut toutefois le qualifier de purement littéraire à la fois parce qu'il est presque tautologique : à quoi servirait un gouvernement (en tant qu'organe) sinon à déterminer et conduire la politique du pays ? En 1958, l'heure n'était plus, depuis longtemps, même en France, même dans sa culture de « souveraineté parlementaire », à réduire littéralement le pouvoir appelé « exécutif » à la pure exécution des lois ! C'est bien parce que le rôle d'un gouvernement est aussi complexe qu'indéfinissable en quelques mots que la plupart des constitutions formelles modernes ne se risquent pas à chercher à formuler celui-ci.

Certes, dans l'absolu, on peut chercher à toute force à charger normativement des énoncés du genre de l'article 5 et de la première phrase de l'article 20 : les juristes aiment faire parler les mots inscrits dans les textes, sans toujours accorder beaucoup d'attention au mode sur lequel ils sont énoncés ni prendre le soin de les relier aux autres dispositions du même document. Et le juge constitutionnel, lorsqu'il est en position de le faire, est passé maître dans l'art de transformer le plomb d'énoncés « littéraires » en or normatif. Mais sur de tels énoncés, justement, le Conseil constitutionnel a peu (ou peu pris) l'occasion de s'exprimer, sinon sur des sujets adventices ou, dans le cas de l'article 20, pour justifier sa défense – toute pétrie d'idéologie antiparlementaire gaullienne – de l'autonomie du gouvernement vis-à-vis du Parlement.

De quelque manière que l'on se plaise ou non à trouver un contenu à ces dispositions, il n'en demeure pas moins qu'elles ne fixent pas en elles-mêmes et à elles seules une attribution qui pourrait être d'emblée traduisible en terme de technique juridique, en particulier l'accomplissement d'actes juridiques formalisés définis ab initio. On ne saurait même pas valablement les qualifier de dispositions « habilitatrices » comme peuvent l'être, mais selon un mode technique, par exemple l'article 12 C, relatif au droit présidentiel de dissolution et le second alinéa de l'article 21 C qui désigne le Premier ministre comme étant titulaire du pouvoir réglementaire. La charge normative des articles 5 et 20, al. 1^{er} C, c'est-à-dire ce qu'ils imposent juridiquement, n'est pas de même nature que celle des dispositions du texte constitutionnel qui confèrent des attributions précises à travers des actes formalisés (initiative des lois, pouvoir réglementaire, pouvoir de nomination, droit de dissolution, saisine du Conseil constitutionnel, etc.) ou en prescrivent techniquement le maniement (ainsi du fondamental article 19).

Comme l'avait noté notamment Böckenförde, l'une des particularités du droit constitutionnel, même justement lorsqu'il est apparemment « formalisé » au plus haut niveau dans un document appelé constitution (formelle), consiste non seulement en son caractère fragmentaire (il ne prétend pas « tout régler » à la manière d'un code) mais surtout en son caractère de cadre (*rahmenartig*) : la raison tient à ce

que certaines activités se dérobaient à une normation trop détaillée et rigide. Et c'est typiquement le cas des relations entre chef de l'Etat et gouvernement et même entre gouvernement et parlement. Bref, les textes constitutionnels comportent toujours, à côté de dispositions clairement impératives (y compris celles qui sont habilitatrices d'un acte discrétionnaire ponctuel comme celles sus-mentionnées), des dispositions purement institutionnelles, c'est-à-dire qui ne s'expriment pas sous la forme d'une règle stricte, permissive ou prohibitive. Ce qui implique que la détermination de leur implication en termes juridiques concrets est laissée au jeu relativement libre et souple des institutions concernées.

En l'occurrence, la dualité de l'exécutif, c'est-à-dire la juxtaposition d'un président de la République et d'un Premier ministre distincts (qui est un héritage du passé monarchique), d'ailleurs très répandue dans les démocraties contemporaines, pose toujours, structurellement, des difficultés d'ajustement entre les deux institutions. On rencontre des problèmes de même nature dans les constitutions françaises de 1848 et 1875, de même que dans celles des républiques voisines (Allemagne en 1919 et 1949, Finlande, Autriche, Italie,...), difficultés qui ont pu être résolues de manière variée. Entre ces deux institutions existe un espace juridiquement ouvert, dans lequel la répartition des rôles n'obéit pas à la simple logique binaire habituelle du droit entre le « légal » et l' « illégal » (ici : constitutionnel/anticonstitutionnel).

Le droit positif au sens strict – ou droit de la constitution, pour reprendre le terme inspiré par Dicey – serait le même si ces deux articles (ou groupes de dispositions) étaient absents du texte constitutionnel. Aussi bien, les constitutions formelles précédentes s'en passaient parfaitement, tout comme s'en passent sans dommage celles des républiques européennes avant 1958 : l'Irlande de 1937, l'Italie de 1947, la R.F. d'Allemagne de 1949. Celles qui, en revanche, en ont adopté sont surtout des constitutions inspirées de celle de la France de 1958 ou encore de démocraties récentes en Europe centrale et orientale.

Enfin, il paraît difficile de ne pas être persuadé que le système de gouvernement français mis en place à partir de 1958 aurait évolué de façon identique si ces dispositions, juridiquement superflues, n'avaient pas été placées dans le texte constitutionnel.

Mais, plus encore, les choses s'éclairent véritablement si l'on recourt à une analyse systémique, celle qui met en relation des dispositions pertinentes les unes avec les autres. Une telle démarche est évidemment indispensable car bon nombre d'entre elles présentent justement cette dimension relationnelle des normes : les articles 10 (présidence du conseil des ministres) et surtout 19 (dispense de contreseing pour certains actes) concernent le président de la République dans ses relations avec le Premier ministre et le gouvernement et, en l'occurrence, le placent en position institutionnelle potentiellement forte.

C'est en s'appuyant sur cette donnée fondamentale que René Capitant avait jadis pu construire ce qui reste l'une des analyses les plus solides et cohérentes de la logique institutionnelle du texte constitutionnel de 1958/1962. A Paul Coste-Floret qui, pour justifier sa proposition de loi constitutionnelle visant à adopter franchement le système « présidentiel » (à l'américaine), affirmait que, depuis 1958, le président gouvernait à la place du Premier ministre, substituant une constitution de fait, de nature présidentielle à la Constitution de droit, de nature parlementaire, Capitant rétorquait : le président « au moins dans le domaine défini par l'article 5, a le droit d'avoir une politique personnelle et possède le moyen de la soutenir éventuellement contre la majorité de l'Assemblée nationale, en prononçant la dissolution de celle-ci. (...)

Dès lors, la pratique qui s'est instaurée depuis 1958 n'apparaît plus comme contraire à la Constitution. Elle en est même l'exacte application, si, du moins, l'on tient compte, au-delà de la lettre de tel ou tel article considéré isolément, des principes qui se dégagent de la combinaison de l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Or, aucune constitution n'a jamais pu, ni ne pourra, dans l'avenir, être valablement interprétée par une autre méthode ».

Il ajoutait une remarque qui doit relativiser encore la portée de la première phrase de l'article 20 : « il est bien possible, il est même probable que plusieurs rédacteurs de la Constitution de 1958 n'ont pas compris la véritable nature de celle-ci, ni mesuré son exacte portée. Mais (...) c'est le texte et non l'intention qui fait la loi ». Capitant fait ici sien, à juste titre, l'argument bien connu de Carré de Malberg : « les interprètes

de la Constitution française ne sauraient être liés par les vues, opinions ou intentions des hommes qui l'ont créée. Ceux-ci ont disparu : il ne subsiste d'eux, juridiquement parlant, que leur œuvre. (...) [l]es intentions de ses auteurs ne comptent pas ou, du moins, elles ne possèdent pas de force constitutionnelle ». Autrement dit, ne comptent juridiquement que les éléments « objectivement » fournis par les énoncés et non la pensée subjective de tel ou tel des rédacteurs (étant entendu que les énoncés, même les plus techniques, ne sont jamais qu'une « vérité virtuelle » qui nécessite d'être concrétisée sur différents plans).

Le seul bémol que l'on peut apporter à la thèse de Capitant est qu'il la présente par trop comme étant la seule bonne interprétation de la logique institutionnelle qui découlerait du texte constitutionnel de 1958, alors qu'il ne s'agit que de l'une des virtualités de celui-ci. A énoncés textuels égaux, un équilibre institutionnel différent était (et demeure) également possible. Le cadre fourni par le droit de la constitution autorise différentes variantes concrètes de système de gouvernement. Mais quoi qu'il en soit des possibles configurations concrètes, l'article 19 offre précisément un argument essentiel pour ne pas dire décisif, de nature technique et non littéraire, pour refuser une interprétation exclusive qui interdirait juridiquement au président de contribuer à déterminer la politique du gouvernement, dès lors que le Premier ministre y consent.

En acceptant de se soumettre à l'autorité politique du président, le Premier ministre (ainsi que le Gouvernement tout entier) ne commet donc pas de violation des normes juridiques ; il se conforme simplement à un certain schéma de pouvoir, un certain type de logique à la fois institutionnelle et politique, que les normes juridiques laissent largement indéterminés mais qu'indubitablement elles rendent possibles.

On peut parfaitement juger détestables (c'est notre cas) les pratiques institutionnelles qui, depuis longtemps, ont conduit au « présidentialisme » français – que le président Macron ne fait que suivre, même qu'il est porté à en exacerber certaines, comme du reste plusieurs de ses prédécesseurs –, tant ce système nous paraît, à la longue, contre-productif et même nocif pour l'équilibre de la démocratie. Mais on ne saurait prétendre que les pratiques évoquées par Ariane Vidal-Naquet sont « anticonstitutionnelles » et qu'elles sont « en contradiction avec les normes juridiques ».

La critique légitime des pratiques institutionnelles doit se faire sur un terrain politique, le cas échéant en proposant d'autres formules, mais non sous le couvert d'une argumentation touchant à la licéité juridique. Il existe de nos jours suffisamment de sujets sur lesquels le droit est malmené, les normes juridiques non respectées, sans qu'il soit besoin de voir des violations là où elles n'existent tout simplement pas.

Est-ce à dire que la V^e République est exempte de pratiques anticonstitutionnelles ? Que le mot anticonstitutionnellement ne devrait jamais être brandi ? Certainement pas. On peut, par exemple, légitimement émettre des doutes sur la régularité de l'interprétation du premier alinéa de l'article 49, bien qu'elle ait été validée par les acteurs, ou bien sur l'usage de l'article 11 pour réviser la Constitution, ou encore quelques autres. Mais ces points, pour importants qu'ils soient, ne sont pas décisifs en ce qui concerne le présidentialisme.

En tout état de cause, si l'on choisit d'envisager un système de gouvernement et, plus largement, l'ordre constitutionnel, uniquement sous l'angle des normes juridiques, l'usage du mot le plus long – anticonstitutionnellement – ne saurait être que parcimonieux et, surtout, il doit rester précis pour demeurer crédible.

Document 8 : David MONGOIN, « Du présidentialisme majoritaire au primo-ministériisme minoritaire ? Quelques brèves réflexions sur une situation politique inédite », *JP Blog*, 6 février 2025.

Dans le clair-obscur de la situation politique actuelle, un point semble faire consensus : la nouveauté principale tient à la question de la majorité et plus précisément à la dissolution du fait majoritaire, c'est-à-dire à la présence d'une majorité absolue de députés, unis et disciplinés, soutenant l'action de l'une des branches de l'exécutif. Une telle situation illustre que le propre du fait majoritaire est sa précarité dans la mesure où il n'est ni le produit naturel d'une improbable logique des institutions ni le nécessaire produit dérivé du texte constitutionnel. C'est bel et bien un fait conditionné soit par les résultats des élections législatives soit par la « réglementation constitutionnelle », pour reprendre l'expression de Michel Debré dans son fameux discours du 27 août 1958.

Alors que toute la Vème République a été construite pour compenser les effets jugés délétères de l'absence d'un fait majoritaire, son existence était devenue si assurée depuis 1962, que c'est justement son absence qui aujourd'hui surprend et interroge la pérennité même du régime. Il est vrai que le régime parlementaire de la Ve République n'avait connu que deux configurations au regard du fait majoritaire : le « présidentielisme majoritaire » en période non pas normale mais ordinaire et le « primo-ministérielisme majoritaire » en période de cohabitation. Sur ce point, il convient de rejeter l'expression, pourtant usuelle, de « discordance des majorités » (présidentielle et parlementaire) pour désigner la cohabitation car elle repose sur une confusion entre deux types de majorité : la majorité présidentielle est une majorité électorale, alors que la majorité parlementaire est une majorité politique et plus justement une majorité institutionnelle. En effet, le propre de la majorité parlementaire tient au fait qu'elle n'est « pas seulement arithmétique, mais aussi et surtout politique et même psychologique »², ce que les constitutionnalistes rendent compte justement sous le nom de « fait majoritaire ». Bref, ces deux majorités n'étant pas de même nature, il n'est pas possible de les comparer ou de les opposer. Dès lors, il semble plus pertinent de considérer qu'en France la majorité peut être qualifiée de présidentielle lorsque le président de la République est vu comme le véritable chef de la majorité des députés à l'Assemblée Nationale ou qu'elle peut être qualifiée de primo-ministérielle lorsque c'est le Premier ministre qui est vu comme le véritable chef de cette majorité.

À cette aune, la singularité de la situation actuelle tient au fait qu'elle s'écarte de ces deux configurations puisqu'elle est justement caractérisée par l'absence d'un fait majoritaire. Puisque nous n'avons pas de terme précis pour la décrire, l'hypothèse ici défendue est qu'il est possible de la qualifier de « primo-ministérielisme minoritaire » parce qu'elle est doublement singulière : une singularité relative à la configuration politique (I) se double en effet d'une singularité relative aux rapports institutionnels (II).

I. La singularité de la configuration politique

Cette singularité, qui est à ce jour surtout une difficulté, semble résider dans le fait que nous sommes passés d'une situation de fait majoritaire à une situation de majorités de fait. En effet, la différence fondamentale par rapport à la situation antérieure tient au fait que la majorité politique n'existe plus indépendamment du vote parlementaire qui la produit. Dès lors, la clé du nouveau dispositif institutionnel ne peut que résider dans la capacité du Premier ministre à constituer des majorités qui ne peuvent être que de circonstances, c'est-à-dire des majorités de fait.

Comme l'illustre la motion de censure du gouvernement Barnier, on s'aperçoit par ailleurs que la Constitution exige moins une majorité favorable que l'absence d'une majorité hostile. S'il est acquis que la « matrice de comportements »³ de la majorité des parlementaires ne se forme plus par principe ni au profit du président de la République ni au profit du Premier ministre, ce dernier doit faire en sorte qu'elle ne se reforme pas à son encontre par ce que l'on pourrait appeler un fait majoritaire négatif. S'opère en effet un renversement de logique prenant la forme d'un renversement de la charge de la preuve puisque l'on passe d'un « système de confiance présumée »⁴ à un système de confiance prouvée. Le gouvernement doit en effet prouver la confiance ou plus justement l'absence de défiance de la première chambre d'abord pour exister en surmontant la motion de censure suivant le discours de politique générale, puis en engageant, pour perdurer, sa responsabilité, notamment en recourant à l'article 49-3 de la Constitution.

La situation ordinaire de la Vème République, celle du présidentielisme majoritaire, avait conduit à nous faire oublier que la primauté présidentielle est subordonnée à l'existence d'une majorité présidentielle. En d'autres termes, on avait fini par négliger le fait que, sous la Vème République, l'emprise présidentielle suppose un empire parlementaire. La situation actuelle confirme pleinement ce constat implacable : pas de majorité parlementaire, pas de présidentielisme majoritaire (et pas davantage de primo-ministérielisme majoritaire). Un des intérêts de la situation politique actuelle est donc de souligner, notamment à l'attention des constitutionnalistes, la logique de solidarité institutionnelle propre aux régimes parlementaires⁵. Cette considération nous amène naturellement à aborder la singularité des rapports institutionnels.

II. La singularité des rapports institutionnels

À l'aune des rapports institutionnels, la principale singularité réside dans le fait que le premier Ministre, bien que toujours formellement désigné par le président de la République, est émancipé de lui non seulement quant à son existence mais aussi et plus encore quant à sa survie.

Si son existence repose formellement sur la seule volonté présidentielle, elle repose réellement sur l'état des forces politiques au parlement. En témoigne le fait qu'en décembre 2024, Emmanuel Macron a consulté les différentes forces politiques avant de nommer l'actuel Premier ministre. On remarquera que cette pratique présidentielle des consultations est conforme au texte constitutionnel...de la IVème République. En effet, l'article 45 de la Constitution de 1946 posait qu'« au début de chaque législature, le Président de la République, après les consultations d'usage, désigne le Président du Conseil ». La personne choisie par le chef de l'État était alors qualifiée de « Président du Conseil pressenti » et devenait investi en obtenant un vote de confiance à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Dans la situation actuelle, le choix de nomination est toujours bien sûr juridiquement libre pour le président de la République, mais il est plus que jamais politiquement contraint en ce sens qu'il implique en amont des consultations et en aval l'absence de défiance explicite de celui qui n'est plus « son » Premier ministre mais bel et bien « le » Premier ministre.

Sa pérennité ou sa survie, quant à elle, ne repose plus que sur la (bonne) volonté du parlement. Comme en situation de majorité primo-ministérielle, le président de la République perd en effet son droit coutumier de révocation comme il perd l'essentiel des pouvoirs qu'il attrait devers lui en situation de majorité présidentielle. Le président de la République est ainsi le garant d'un jeu institutionnel dont il n'est plus le maître. Dans les rapports internes à l'organe exécutif, la situation semble donc proche de celle de la cohabitation en ce sens que le président de la République n'a pas plus d'ascendant sur le Premier ministre que celui que ce dernier veut bien lui reconnaître.

La situation actuelle nous rappelle ce que les constituants de 1958 savaient bien, c'est-à-dire que le parlementarisme rationalisé n'est jamais qu'un pis-aller. Il semble d'ailleurs tout à fait envisageable qu'avec la cristallisation des passions autour de la procédure de l'article 49, alinéa 3, on en vienne tôt ou tard à ce que Denis Baranger a appelé « une nouvelle "crise du 16 mai 1877" »⁶. Alors que sous la IIIème République le président de la République avait finalement dû renoncer à l'usage du droit de dissolution, renoncement préluant à l'avènement d'un véritable régime d'assemblée, on peut penser que le Premier ministre sera tenté ou forcé de renoncer à l'usage de l'article 49, alinéa 3, hors textes de nature budgétaire. On peut relever que le Premier ministre actuel ne s'est engagé qu'à une utilisation en dernier recours et selon ses termes qu'en « dernière extrémité » (interview BFMTV du 23 décembre 2024), mais politiquement sinon symboliquement, le 49-3 est devenu l'équivalent du droit de dissolution sous la IIIème République, c'est à dire un instrument anti-démocratique qu'il convient en conséquence de délaissier. Par une ruse dont on dit parfois l'histoire friande, la Vème République pourrait suivre alors la voie de la IIIème République, alors même qu'elle s'est forgée essentiellement contre elle. Le parallèle avec la « crise du 16 mai 1877 » est également justifié par ce point : comme sous la IIIème République, mais bien que sur une période circonscrite d'un an, les députés ne prennent aujourd'hui aucun risque constitutionnel à renverser le gouvernement. En d'autres termes, l'interdiction de toute dissolution sous un an posée par l'article 12 de la Constitution de 1958 équivaut à l'effet principal du renoncement à l'usage du droit de dissolution sous la

IIIème République : le Parlement n'engage plus sa responsabilité en engageant la responsabilité du gouvernement.

Pour conclure ce billet en recentrant la question de la majorité non plus sur le Premier ministre mais sur le Parlement, on peut dire que le « primo-ministériisme minoritaire » équivaut largement à un « parlementarisme minoritaire », c'est-à-dire la situation d'une législature parlementaire dans laquelle aucun parti ou coalition de partis ne disposent d'une majorité absolue. Comme nous l'enseignent certaines expériences étrangères, la réussite, par nature précaire, de tels gouvernements minoritaires tient moins au texte constitutionnel qu'elle présuppose des mœurs politiques ouverts sur le compromis et assignant à la politique des fins disons modestes. Reste alors la question décisive de savoir si nos mœurs politiques sont adaptées ou plus justement sauront s'adapter à cette situation politique inédite.