

## Un régime parlementaire à la Française ?

« Notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle, à la mesure de ce que nous commandent à la fois les besoins de notre équilibre et les traits de son caractère », c'est dans ces termes que le Général De Gaulle définira la Constitution de 58 dans une conférence de presse du 11 Avril 61.

La Constitution de 58 est incontestablement marquée par le Discours de Bayeux du 16 juin 58, la notion de séparation des pouvoirs y est, l'équilibre aussi. De Gaulle ne supportait pas le régime des partis de la 4ème c'est incontestable, mais pour autant, lui-même et Michel Debré, les fondateurs de cette Constitution, n'effaceront pas tous les traits de caractère du parlementarisme. Force est de constater que la séparation des pouvoirs est souple à l'inverse du régime présidentiel où elle est stricte, que le Gouvernement peut être renversé par le Parlement et que l'exécutif peut dissoudre le Parlement. Sans aucun contexte, le compte y est, les traits de caractère de cette Constitution de 58 sont là pour rappeler le régime parlementaire.

Aujourd'hui cette Constitution va fêter ses 60 ans. Son texte a permis la cohabitation, elle a autorisé des pratiques du pouvoir aussi différentes que celles du Général De Gaulle et de François Mitterrand qu'il accusait d'être « l'homme des coups d'états permanents » mais aussi de Jacques Chirac qui a utilisé la dissolution, histoire de laver plus blanc que blanc et qui amènera la plus longue cohabitation de l'histoire de la 5ème à ce jour, de Nicolas Sarkozy à l'initiative de la plus grande révision de la Constitution, de François Hollande, le Président normal de la 5ème, le plus effacé quoi que et d'Emanuel Macron depuis quelques mois, le plus jacobin des Présidents, enfin l'histoire le dira.

Toutes ces présidences ont pour autant un point commun, un trait de caractère inscrit dans les gènes, celui de la prééminence présidentielle. Alors certes le trait est récessif ou dominant selon les hommes, mais incontestablement il est présent, il fait partie du patrimoine génétique de la 5ème.

Alors notre régime, ou en est il ? En tous les cas, la Constitution est toujours là. Certes, marquée par des rides, voire même des cicatrices, le temps est passé par là, normal pour une Constitution qui a vécu. Le temps qui passe laisse des empreintes. Alors oui quelques modifications y ont été insérées au cours de ces décennies, plusieurs révisions, 24 précisément sont là pour le rappeler, certaines ont eu un effet « coup de jeune » sorte de remodelage, d'autres un véritable lifting, celle du 23 Juillet 2008 en est la démonstration, modifiant d'un coup de bistouri plus de la moitié des articles, une véritable relecture en quelque sorte. Alors probablement que pour ses 60 ans, le 4 Octobre 2018, il y aura toujours les mêmes questions qui reviendront sur la table, les mêmes questionnements : quel régime pour notre Constitution ?

Dès lors, en avant première en quelque sorte, il est peut être intéressant de réfléchir à cette question sur la nature du régime de la 5ème. La question n'est pas simple, elle est même tordue. Ce fameux « régime parlementaire à la Française » ? Elle a déjà fait couler tant d'encre de la part des constitutionnalistes les plus prestigieux, tel que le regretté Guy Carcassonne et bien d'autres, tant la complexité du sujet demeure.

Dès lors il est sûrement prétentieux mais intéressant de se poser cette récurrente question de la nature du régime de la 5ème République : comment sur le plan textuel les éléments tendent vers un régime parlementaire (I) alors qu'en pratique une tendance à la dérive présidentialisée s'est accentuée sous la 5ème République (II).

### I. La 5ème République : Sur le plan textuel un régime parlementaire

Le compromis du régime parlementaire de la 5ème est ambigu car il a dès l'origine des éléments d'identification du régime parlementaire (A) et pour autant une identité qu'il a fallu renforcer par la révision de 2008 (B).

#### A. Le caractère parlementaire du régime : des éléments d'identification

Si l'on considère la procédure suivie pour la rédaction de la Constitution, force est de constater que pour la première fois, les parlementaires ne tiennent pas le haut de l'affiche. Pour autant, le Général De Gaulle est tenu et lié par la loi constitutionnelle du 3 juin 58 « loi préconstitutionnelle » imposée par les parlementaires de la 4ème :

En premier lieu le projet de constitution sera soumis au référendum, en second lieu il est imposé un certain nombre de principes, 5 précisément : -le suffrage universel , - la séparation des pouvoirs législatif et exécutif, - la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, -l'indépendance de l'autorité judiciaire et enfin le respect des libertés définies par le préambule de 46 et la DDHC à laquelle il se réfère. Ces principes se retrouvent tout entier dans le texte final. Clairement le régime français ne sera pas présidentiel. La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement signe quant à elle la condition de base du régime parlementaire.

## Laura Anne-Sophie TANGUY

En effet, le Parlement peut renverser le Gouvernement (article 49-2 ) et le PDR peut dissoudre l'AN (article 12). Ce principe de responsabilité est fondamentalement représentatif d'un régime parlementaire, car les moyens de pression des pouvoirs les obligent (Gouvernement et Parlement) à collaborer entre eux pour trouver des solutions.

Ainsi, la fidélité au régime parlementaire, la filiation même à celui-ci est réaffirmée dans le corps de la Constitution et l'allocution de Michel Debré, le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat : « *Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel, la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire* » ne fait pas l'ombre d'un doute à cet héritage parlementaire.

Pour autant il y a eu vraie volonté de rompre avec l'instabilité gouvernementale des précédents régimes caractérisés par cette souveraineté absolue du parlement qualifié de « régime d'assemblée ». Il sera dès lors question de « régime parlementaire rationalisé » terme à qui l'on doit la paternité au constitutionnaliste Russe Boris Mirkine-Guetzevitch. Ainsi pour réduire, minimiser, éviter l'instabilité chronique du régime parlementaire, le remède sera donc la « rationalisation ».

Avant 58, on est dans un régime ou comme le dira justement l'anglais de Lohme « *le Parlement peut tout faire sauf changer un homme en femme* » donc le Parlement est souverain.

Après 58, on passe du « régime d'assemblée » au « régime parlementaire rationalisé » ou le Parlement va avoir un domaine limité, il va être canalisé.

Le Parlement vote toujours les lois, pour lesquelles il partage l'initiative avec le gouvernement mais le domaine de compétences du Parlement est désormais limité : l'article 34 énumère les matières, certes nombreuses, mais l'article 37 restitue les choses : « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Le Gouvernement peut même empiéter sur son domaine en prenant des ordonnances certes avec l'autorisation du Parlement, mais la brèche est appréciable et le ton est donné.

De ce point de vue, et malgré cette rationalisation, tout laisse néanmoins à penser que la 5ème est un régime parlementaire, mais dans la pratique l'équilibre tendait finalement vers un fléchissement du Parlement et c'est pour redonner une certaine légitimité au Parlement que la révision de 2008 a été proposée.

### B - Une identité renforcée par la révision de 2008

Après 58, le Parlement vote les lois pour lesquelles il partage l'initiative avec le Gouvernement mais le domaine de compétence du Parlement est désormais limité : l'article 34 énumère les matières, certes nombreuses, mais l'article 37 restitue les choses : « les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire ». Le Gouvernement peut même empiéter sur son domaine en prenant des ordonnances certes avec l'autorisation du Parlement, mais la brèche est ouverte et le ton est donné : le Parlement bridé, s'efface .

Alors cette rationalisation a-t-elle trop bien marché ou trop mal fonctionné ? Force est de constater que tout laissait à penser qu'il fallait rendre au Parlement quelques unes de ses lettres de noblesse. Déjà sous Mitterrand, le comité Vedel en 93 avait fait des propositions dans ce sens. Elles seront reprises avec le comité Balladur en 2007 sous l'impulsion du Président Nicolas Sarkozy, et il est à souligner que cette révision de la Constitution est à ce jour la plus importante de la 5ème du point de vue quantitatif en tous les cas. Donc cette révision de 2008 vient corriger les abus, les excès d'une notion centrale « la rationalisation ».

58 c'est la volonté de rompre avec le parlementarisme. 2008, c'est la volonté de renouer avec le parlementarisme. Cette réforme tant attendue devient finalement réalité avec la loi constitutionnelle du 23 Juillet 2008. Plusieurs points sur lesquels on vient agir, tout d'abord : renforcement des commissions parlementaires Art 42 « la discussion des projets et des propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut sur le texte dont l'assemblée a été saisie » sauf exception pour les projets de révision des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. Donc cette loi on va la discuter en commission à partir du texte votée. Ce mécanisme permet de faire la chasse aux « neutrons législatifs », c'est à dire des éléments perturbateurs qui n'ont pas de liens directs avec l'objet initial de la loi, donc néfastes et inutiles. Autre point important, le Parlement peut désormais se faire assister par le Conseil d'Etat alors que ce dernier était alors chasse gardée du Gouvernement. Également une avancée sur l'ordre du jour. La fixation de celui-ci jusqu'à la révision de 2008, émanait du gouvernement qui fixait prioritairement cet ordre du jour aux deux assemblées. En 95, déjà, une fenêtre parlementaire avait été ouverte aux assemblées en leur donnant cette maîtrise une fois par mois. Depuis 2008 (Art 48), la priorité du Gouvernement est limitée à 2 séances sur 4 en temps ordinaire.

Alors cette réforme a-t-elle redonné du blason au Parlement, c'est sûrement du mieux d'un point de vue qualitatif, par exemple concernant les commissions d'enquêtes avec l'affaire Cahuzac. En revanche avec la réserve minoritaire, cela a le mérite d'exister mais en pratique d'emblée avec le fait majoritaire les dés

sont pipés. De même la procédure du vote bloqué est toujours au profit du Gouvernement compte tenu de la complexité de la procédure.

Donc cette réforme de 2008 a eu un bel effet d'annonce mais pas forcément au niveau du Parlement.

La révision de 2008 aura t'elle suffi à rééquilibrer les pouvoirs ? Force est de constater que l'effet d'annonce était réussi mais l'enclenchement de la dérive presidentialiste était déjà amorcée dès le début de la 5ème avec l'appel au peuple du Général De Gaulle et qu'elle n'a fait que se renforcer par la suite.

## **II. Une dérive presidentialiste accentuée sous la 5ème**

Cette dérive presidentialiste a été accentuée d'une part avec le conflit de légitimité dont l'élément déclencheur est 62 (A), et d'autre part avec le quinquennat en 2000 qui est peut être un des éléments de consolidation de la presidentialisation (B).

### A - Dérive présidentielle avec le conflit de légitimité de 62 : l'élément déclencheur et les pouvoirs propres du Président

Le rôle renforcé du PDR sous La Vème peut aussi être sur certains aspects considéré comme un régime présidentiel en raison du pouvoir sans commune mesure du PDR.

En premier lieu, la révision constitutionnelle de 62 qui a instauré l'élection du PDR au SUD a fait sauter le dernier verrou qui protégeait la souveraineté parlementaire.

De Gaulle voulait il a ce point effacer le Parlement ? ce n'est pas sûr, mais cela en a été ainsi.

En tous les cas il voulait pérenniser la fonction pour ses successeurs. Pour ce faire il a tout de même détourné l'article 11 normalement réservé à une révision législative alors qu'il s'agissait d'une révision constitutionnelle et que l'article 89 y était consacré, « véritable révolution institutionnelle ! » diront certains. Il y a eu Motion de censure de la part du parlement, il y a eu dissolution de la part du Gouvernement, il y a eu mise en jeu de la responsabilité politique du général et tout est rentré dans l'ordre, le peuple s'est exprimé à la majorité pour dire oui au suffrage universel direct du Président. Dire que « Donner à 62 la légitimité de la Constitution de la 5ème » est dès lors possible, c'est en tous les cas un vrai tournant dans l'histoire de la 5ème.

Le PDR, élu par tous les français gagnera beaucoup en crédibilité. Dès 58 l'exécutif est bicéphale, à la réserve près que l'une des deux têtes va dominer très largement l'autre : celle du PDR. Le Président est consacré selon une expression de Michel Debré « la clé de voûte » des nouvelles institutions, tout est dit ! En vertu de l'article 5, « il assure par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'état ». Impressionnant encore sont les armes de contrôle politique dont dispose le Président, la première : la dissolution, arme utilisée pour la 1ère fois par De Gaulle en 62, face à une rébellion parlementaire contre son fameux détournement de l'article 11, « véritable coup politique » et dissolution réussie, la deuxième arme : le référendum mais qui aujourd'hui n'a plus la même valeur car à l'époque De Gaulle y engageait sa responsabilité, la troisième, enfin, l'arme suprême en temps de crise : l'article 16 dont il ne sera fait usage qu'une seule fois sous la 5ème jusqu'à ce jour, et encore et toujours par De Gaulle pour barrer la route au généraux putschistes en Avril 61. Cet Article 16 qui donne au président pour une durée aujourd'hui limitée, une véritable dictature de salut public. Si l'on rajoute à ces pouvoirs celui de convoquer le parlement en session extraordinaire, le président dispose de la faculté précieuse de changer à son bon vouloir le tempo de la vie politique.

De plus le président n'est pas politiquement responsable devant le parlement, il l'est pénalement mais la fonction est protégée durant le mandat, ce qui pouvait d'ailleurs être compréhensible avant l'élection au suffrage universel direct et aussi avec le Général De Gaulle qui engageait chaque fois son mandat mais qui ne l'est plus aujourd'hui car même en cas de cohabitation ou de non au référendum aucun président n'a mis en jeu son mandat et n'a démissionné.

Dès lors le Président a des pouvoirs renforcés, des pouvoirs propres, il n'est pas responsable politiquement et pénalement qu'en dehors de son mandat, le quinquennat va plonger la constitution dans une configuration où le texte constitutionnel n'est plus adapté, il ne le sera qu'en période de cohabitation

## Laura Anne-Sophie TANGUY

### B - Avènement d'un régime hyper présidentieliste avec le quinquennat

L'idée du quinquennat, en 2000, n'est pas vraiment nouvelle, elle ressurgit dans une période de cohabitation entre Chirac et Jospin.

Le quinquennat avait déjà été discuté sous la présidence de Georges Pompidou, la maladie de ce dernier avait sûrement écarté ce projet, il sera remis en discussion avec Mitterrand et finalement voté par référendum sous Chirac en 2000, total désintérêt des français pour ce référendum avec 70 % d'abstention, un record dans l'histoire institutionnelle, sûrement à cause de la faiblesse du débat référendaire : « un mieux démocratique », on peut se demander en quoi !

En faveur d'une cohabitation évitée, Alignement avec mandat des parlementaires  
Respiration de la vie politique (14 ans irrationnel mais en pratique le maximum c'est De Gaulle 11 ans, Mitterrand 10 ans réellement car 4 ans de cohabitation, Chirac 7 ans car 5 ans de cohabitation)

De fait ce régime peut être qualifié de « sémi-présidentiel même si effectivement on a le droit de dissolution et de Motion de censure.