

**LES ELECTIONS DE 2007 OU LA CONSECRATION
D'UNE V^e REPUBLIQUE PRESIDENTIALISTE**

**par Emilie Marcovici,
ATER à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Le printemps 2007 a été marqué par les scrutins qui visaient à la désignation du sixième président et de la treizième législature de la V^e République, nous amenant ainsi, à nous interroger sur l'évolution de la nature juridique de cette République.

Formellement, la constitution de 1958 instaure un régime parlementaire. Les traditions institutionnelles de notre pays, qui n'a en pratique connu aucune expérience positive du régime présidentiel, justifient ce choix consacré par les lois constitutionnelles du 3 juin 1958¹. La V^e République met en place un régime parlementaire, une

¹ Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la constitution ; « 2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le

séparation souple des pouvoirs, dont découlent une collaboration fonctionnelle entre les différents organes et une révocabilité mutuelle. Cette République offre toutefois une spécificité, ce régime présentant un certain degré de rationalisation.

La V^e République a évolué, cette séparation souple des pouvoirs laissant place à une confusion des pouvoirs au profit du président de la République. Ce phénomène, apparu dès les débuts de la V^e République², s'est renforcé progressivement jusqu'aux scrutins de 2007. La V^e République ne doit cependant pas être assimilée à un régime présidentiel, dans la mesure où son évolution est contraire à cette idée de séparation stricte des pouvoirs ; mais elle crée toutefois un cadre favorable au développement de dérives présidentielles³, marquant ainsi la prééminence présidentielle sur l'ensemble des institutions de la République.

Le nouveau président élu semble décidé à poursuivre ce mouvement et même à l'accentuer, donnant ainsi un nouveau visage à la V^e République. Cette évolution institutionnelle fait l'objet de diverses analyses, la notion « d'hyerprésidentialisation » émergeant

gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions. »

² M. Duverger, notamment, soulignait, en 1978, que « La distinction traditionnelle du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif n'a plus de signification. Le chef du parti ou de la coalition majoritaire dispose à la fois de l'un et de l'autre : directement du premier, à travers le gouvernement qu'il dirige ; indirectement du second, à travers la majorité qu'il contrôle. », « Conserver les appellations d' « Exécutif » et de « Législatif » donne l'illusion que les deux restent séparés, alors qu'ils sont placés sous la même autorité en fait, malgré la distinction physique du gouvernement et du parlement. La véritable frontière passe désormais entre la majorité et l'opposition. » ; M. DUVERGER, *Echec au roi*, A. Michel, 1978, p. 298.

³ Le régime présidentieliste, « peut être comparé à une pyramide dont le sommet est occupé par le chef de l'Etat et la base constituée par le gouvernement et le Parlement, réduits au rôle d'exécuteur de sa volonté » ; J. GICQUEL, J.E. GICQUEL, *Doit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2005, p. 131.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

dans le débat⁴, alors que certains auteurs, à l'image de P. Allies, évoquent le triomphe du « bonapartisme⁵ ».

Si dans un premier temps, l'on examine brièvement le contexte de l'établissement de cette République, l'on constate que dès sa création, la V^e République portait les germes de ces dérives. M. Debré affirmait en effet, lors de son célèbre discours prononcé devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, que le président de la République devait constituer la « clé de voûte des institutions ». La constitution est fidèle à cette conception, en consacrant un président « arbitre⁶ », doté de prérogatives étendues telles que l'illustrent notamment les dispositions relatives à ses pouvoirs propres (article 19⁷) et à ses pouvoirs exceptionnels en temps de crise (article 16)⁸.

Mais il faut dans un second temps, noter que, parallèlement à ces dispositions constitutionnelles consacrant la primauté présidentielle, se sont développées des pratiques extra-constitutionnelles venant amplifier ce phénomène. La pratique relative au « domaine réservé » illustre parfaitement ces dérives. Au-delà de cet exemple, il convient de souligner que si la constitution confère au président des

⁴ Tel est le terme utilisé par le *Figaro*, repris également par la *Tribune*. Voir C. JAIGU et B. JEUDY, « N. Sarkozy, l'hyper président », *Le Figaro*, 2 juillet 2007.

⁵ P. ALLIES, « La gauche et le triomphe du bonapartisme », *Libération*, 7 mai 2007.

⁶ Article 5 : « 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. [...] »

⁷ Article 19 : « Les actes du président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1^{er} alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables. »

⁸ Article 16 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. [...] »

prérogatives déterminées, celui-ci est compétent pour les interpréter ; la nature du régime et ses éventuelles inflexions présidentielles dépendront de la volonté de la personnalité au pouvoir. Ce cadre institutionnel issu de la constitution de 1958, peut donc donner lieu à des interprétations variables, voire contradictoires, engendrant une insécurité juridique. La V^e République évoluant au gré de la volonté de ses dirigeants, il est opportun, à l'issue des scrutins de 2007, de s'interroger sur la forme que revêt désormais ce régime politique.

L'examen des pratiques découlant de cette constitution, permet d'observer un mouvement favorable à l'accroissement des prérogatives présidentielles, encouragé essentiellement par la révision constitutionnelle de 1962. Cette loi constitutionnelle a mis en place l'élection du président au suffrage universel direct, lui conférant ainsi une véritable légitimité, fondant le développement de ce « présidentielisme ».

Suite à ces évolutions, relatives tant au texte constitutionnel lui-même qu'aux pratiques politiques, la qualification du régime instauré par la constitution de 1958 est source d'incertitudes et de débats. Quelques auteurs le qualifient de « semi-parlementaire », quand d'autres, à l'image de M. Duverger, évoquent un régime au contraire « semi-présidentiel⁹ ». Ces débats doctrinaux illustrent le malaise institutionnel actuel, ce régime ne pouvant faire l'objet d'une qualification juridique unanime. En effet, la V^e République a permis le développement de pratiques présidentielles, mais elle a aussi connu des phases rétablissant les pouvoirs du Parlement ; notamment lors des périodes de cohabitation.

Afin de comprendre cette situation, il convient d'analyser les modifications constitutionnelles concernant notamment la fonction présidentielle. On peut noter que cette fonction a fait l'objet d'une

⁹ Selon cet auteur, le régime « semi-présidentiel », réunit deux éléments : président élu au suffrage universel direct, disposant de prérogatives importantes, et présence d'un chef de gouvernement, responsable devant le Parlement.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

révision technique en 1976¹⁰, mais également de révisions qui en ont bouleversé l'esprit (révisions de 1962 et de 2000, loi organique de 2001¹¹), contribuant de ce fait, à transformer la nature de la V^e République. Mais la lecture de ces différentes mesures permet également, de remarquer que l'évolution des institutions de la V^e République a été opérée au coup par coup, en fonction des nécessités du moment. Ces diverses transformations ponctuelles, notamment de la fonction présidentielle, n'ont pas pris en compte le fonctionnement du système institutionnel dans son ensemble et ont engendré des déséquilibres. C'est ce manque de vision institutionnelle globale qui est à l'origine du renforcement de la fonction présidentielle, au détriment de l'institution qui devrait pourtant être centrale : le Parlement.

Les élections présidentielle et législatives de 2007, nous amènent à nous interroger sur la perception de la fonction présidentielle par les différents acteurs politiques. Quelle a été la nature de ces diverses campagnes électorales, à quel point ont-elles été influencées par ce système institutionnel « rénové » ? Quelle est la nature politique de la V^e République à l'issue de ces scrutins ? Cette campagne influera nécessairement sur les futures pratiques politiques présidentielles, laissant ainsi présager de nouvelles dérives.

Ces scrutins de 2007 se sont déroulés dans un contexte politique classique, rétablissant le traditionnel clivage droite-gauche. Cette situation permet de constater que les modifications de la fonction présidentielle ne sont pas restées sans effets et que la campagne a été influencée par le système institutionnel en vigueur favorable au président (I). Les résultats qui en découlent laissent envisager un renforcement des dérives déjà observées, pour laisser place à une V^e

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 76-527 du 18 juin 1976 relative à l'empêchement ou au décès d'un candidat à l'élection présidentielle.

¹¹ Loi constitutionnelle n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République, modifiant les articles 6 et 7 ; Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 ; Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale (*J.O.* du 16 mai 2001).

République d'une nature nouvelle, résolument « présidentialiste » (II).

I - Les campagnes électorales de 2007, l'aboutissement des dérives anciennes

Les campagnes électorales de 2007 ont mis en exergue une conception du président de la République dominant les autres institutions. Cette vision du chef de l'Etat n'est toutefois pas surprenante, car elle est conforme à l'esprit de la V^e République (A), mais l'on remarque qu'en pratique, ces scrutins ont eu tendance à amplifier ce phénomène (B).

A - La mise en place progressive de mécanismes induisant une présidentialisaton du régime : un phénomène prévisible

1 - La création d'un cadre institutionnel favorable aux pratiques présidentialistes

a - Un phénomène préparé : les origines de la V^e République

Afin de comprendre les dérives présidentialistes actuelles, il convient d'examiner les conditions dans lesquelles cette République a été créée. La V^e République a, dès son origine, eu pour objectif de revaloriser la fonction présidentielle. Telle était la volonté très clairement affichée par les constituants à l'époque. M. Debré, dans son discours devant le Conseil d'Etat, le 27 août 1958, affirmait « Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le président de la République. »

Cette vision, qui n'apparaît pas souhaitable à la lumière du contexte politique actuel, était à l'époque justifiée. La France venait d'être confrontée à l'instabilité politique de la IV^e République, marquée par la succession de nombreux gouvernements, empêchant la mise en œuvre d'une politique cohérente. Perçue comme une

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

entrave à la prise de décision, il convenait pour les constituants d'élaborer un mode de gouvernance stable et efficace.

Cette instabilité s'explique, selon les rédacteurs de la constitution, par de multiples conflits politiques. Afin de mettre fin à ces dysfonctionnements, il est apparu nécessaire d'instaurer un véritable « arbitre », compétent pour trancher d'éventuelles oppositions « politiques ». L'intérêt national devant être préservé, il était nécessaire de mettre en place un « juge » se situant au-dessus de ces conflits, tel que le soulignait notamment M. Debré¹².

Cette conception des institutions ne constitue toutefois pas en 1958, une véritable novation ; en effet, elle vient officialiser des principes déjà connus, développés par Ch. de Gaulle, notamment dans son discours de Bayeux, du 16 juin 1946. Dans ce discours, le Général a présenté un schéma institutionnel dans lequel le chef de l'Etat devient un homme « fort », doté d'un véritable rôle politique ; « C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui, le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif¹³. »

¹² Discours de M. Debré devant le Conseil d'Etat : « Le président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'Etat, le gouvernement, en l'état actuel de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'Etat qui désigne le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France, où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national. »

¹³ Le général ajoutait : « A lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. A lui, la tâche de présider les Conseils du gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation

La revalorisation de la fonction présidentielle se trouve donc aux fondements de la V^e République, motivant même son adoption. Mais, il convient toutefois de relever que si le président de la République a acquis de nouvelles compétences grâce au texte de 1958, celles-ci restaient encadrées. En effet, dans le système originaire, et ce conformément aux prescriptions formulées par le général de Gaulle dans son discours de 1946, le président de la République n'était doté que d'une légitimité relative, dans la mesure où il procédait du suffrage universel indirect. Ce mode de désignation spécifique tendait à limiter son champ de compétence, le président ne disposant pas d'une légitimité suffisante pour développer de manière extra-constitutionnelle ses prérogatives.

b - Un phénomène amplifié

Institution centrale de la V^e République, le président de la République a fait l'objet d'une révision constitutionnelle en 1962, afin d'instaurer son élection au suffrage universel direct. Cette révision, adoptée par le biais contestable de l'article 11 de la constitution¹⁴, visait à confirmer la vision institutionnelle développée par Ch. de Gaulle. Il s'agissait de conférer aux successeurs du général, une légitimité suffisante afin qu'ils puissent diriger le pays.

Cette modification du texte de 1958 a fait dès son adoption, l'objet de vives critiques ; outre la question de la procédure utilisée, l'objet même de cette mesure a été dénoncé, notamment par les forces politiques de gauche. Cette révision a suscité des contestations plus nombreuses que lors de l'adoption de la constitution en 1958, ses

ne se passe pas. A lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. A lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France. » ; *Discours de Bayeux*, 16 juin 1946.

¹⁴ La régularité de ce référendum donne lieu à débat, l'article 11 de la constitution étant en effet prévu pour l'adoption de lois et non pour procéder à des modifications du texte constitutionnel.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

opposants s'élevant contre la personnalisation du pouvoir découlant de cette réforme¹⁵.

Cette mesure peut en effet, être considérée comme le point de départ de l'accroissement des pouvoirs présidentiels. Le président de la République, depuis la première élection en 1965, jouit désormais d'une légitimité incontestable, qui fonde et justifie le développement de ses prérogatives. Cette révision permet une nouvelle lecture de la constitution, le président pouvant ainsi interpréter le texte en sa faveur, et développer de manière extra-constitutionnelle de nouvelles compétences. Cette révision qui ne concernait qu'une seule institution, a donc contribué à faire évoluer la nature du régime de la V^e République dans son ensemble.

La révision de 1962 fonde donc les dérives présidentialistes qui se sont développées tout au long de la V^e République. L'élection présidentielle de 2007 a subi les effets de cette révision constitutionnelle, confirmant ainsi les critiques émises par ses opposants, dès son adoption. Cette campagne électorale s'est caractérisée par un débat très personnalisé, axé autour des deux principaux candidats, et de ce fait faiblement politisé ; il convient par ailleurs, de souligner le poids des médias qui ont contribué à renforcer la personnalisation de cette campagne.

Après quelques années sans modifications, le législateur et le constituant sont à nouveau intervenus, afin de procéder à des changements concernant l'exercice de la fonction présidentielle.

2 - Des modifications du cadre institutionnel encourageant les dérives présidentialistes : un phénomène incontrôlé

a - L'adoption de réformes modifiant l'exercice du pouvoir présidentiel

¹⁵ Voir, l'ouvrage de Pierre MENDES FRANCE, *La République moderne. Propositions*, Gallimard, collection « Idées », n° 18, 1962. Nouvelle édition, en 1966.

Si la V^e République prévoyait dès son origine un renforcement des pouvoirs du président de la République, l'on remarque que ce phénomène est bien accepté et a même été accentué par deux réformes adoptées en 2000 et en 2001.

La première des réformes visées a mis en place le quinquennat présidentiel. Il a été instauré par la révision du 2 octobre 2000. Il s'agissait pour ses partisans de « rénover » le cadre institutionnel en vigueur, en mettant fin à l'héritage monarchique du septennat, et d'éviter également les cohabitations. Le passage au quinquennat a été préparé et présenté lors de la campagne référendaire, comme une mesure purement technique, voire même comme un simple ajustement institutionnel. L'impact de cette révision n'a donc pas été à l'époque, correctement évalué, cette réforme ayant été adoptée sans véritable réflexion institutionnelle globale, et sans vision à long terme de l'évolution de la fonction présidentielle.

Si l'on examine les conséquences de cette révision, l'on remarque qu'elle contribue à renforcer considérablement l'institution présidentielle, et donc, à encourager certaines dérives. Avec l'instauration du quinquennat, qui fait concorder le mandat présidentiel avec les mandats des députés, le président de la République est à l'abri de tout risque de cohabitation¹⁶, et dispose pour toute la durée de sa fonction, de la pleine maîtrise de ses pouvoirs, qu'il peut asseoir au détriment du Parlement¹⁷. Mais cette réforme ne doit toutefois pas être analysée de manière isolée. Les rapports existant entre l'Assemblée et le président, doivent en effet être interprétés à la lecture d'une autre réforme : « l'inversion du calendrier électoral ».

¹⁶ La fin espérée des cohabitations constitue-t-elle véritablement un progrès institutionnel ? Les cohabitations correspondent à une lecture plus fidèle à l'esprit des constituants du texte de 1958, et permettent de revaloriser le rôle du Parlement.

¹⁷ H. ROUSSILLON, « Quinquennat... Coucou, le revoilà! », *Gazette des tribunaux du Midi*, 19 mai 2000 ; H. ROUSSILLON, « Le quinquennat, hélas! », *Gazette du Palais*, juin 2000.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

La seconde des réformes examinées, qui a conduit à programmer les élections législatives après l'élection présidentielle, est communément qualifiée d'« inversion du calendrier électoral ». Mais il convient de préciser que cette expression est juridiquement impropre, puisqu'il n'y a pas eu de permutation entre les dates de ces deux scrutins. La date de l'élection présidentielle, qui est constitutionnellement déterminée¹⁸, n'a pas été changée (une modification de la constitution aurait d'ailleurs été nécessaire à cet effet) ; il a seulement été décidé de procéder aux élections législatives après le scrutin présidentiel, par une loi organique.

Cette « inversion » a été entérinée, dans un contexte de cohabitation entre J. Chirac et L. Jospin¹⁹, par une loi organique du 15 mai 2001. Ce compromis politique s'est avéré être une mesure purement tactique en vue de la tenue des scrutins de 2002. Adoptée sans réflexion institutionnelle conséquente, cette mesure stratégique fut lourde de conséquences. Cette réforme parachève la révision relative au quinquennat, lui donnant ainsi tout son sens. L'inversion du calendrier permet d'achever véritablement ce cadre institutionnel créateur de dérives présidentialisistes.

Le Parlement voit son rôle rabaissé, ses membres étant issus d'une élection devenue secondaire. Le résultat des législatives est en effet, déterminé par celui de l'élection présidentielle, n'offrant ainsi qu'un « suspens » limité. Le scrutin législatif est vidé de sa substance, dans la mesure où les principales propositions politiques sont préalablement avancées dans le cadre du débat présidentiel. La campagne présidentielle change en pratique de sens, puisque ce

¹⁸ « La loi organique qui fixe la durée du mandat des députés impose que les pouvoirs de l'Assemblée expirent le premier mardi d'avril qui suit la cinquième année de son élection, et dit que les législatives ont lieu dans les deux mois qui précèdent. En février ou en mars donc. La constitution dispose que le premier tour de l'élection présidentielle a lieu entre vingt et trente-cinq jours avant l'expiration du mandat de président. » ; O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

¹⁹ G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, G. VEDEL, « Ne pas voter la tête à l'envers », *Le Monde*, 13 octobre 2000.

premier scrutin aborde des sujets ne relevant pas de la compétence strictement présidentielle, pour empiéter sur des prérogatives relevant du champ parlementaire. Dans ce contexte, les législatives ne deviennent qu'une simple confirmation de l'élection présidentielle. Outre cette première conséquence, il convient en second lieu, de constater que cette inversion personnalise pleinement le système de désignation des institutions, diminuant de ce fait le poids politique de ces scrutins. L'élection présidentielle, qui conditionne désormais l'ensemble de notre système, est de plus en plus fondée sur l'attrait pour une personnalité, au détriment d'un véritable choix politique.

Cette lecture des réformes concernant l'institution présidentielle, resterait incomplète si nous ne mentionnions pas en dernier lieu, la révision relative au statut pénal du président, adoptée par le Parlement réuni en Congrès en février 2007²⁰. Cette nouvelle modification de la constitution, votée en même temps que la constitutionnalisation de l'abolition de la peine de mort, et du gel électoral en Nouvelle-Calédonie, ne concernait donc pas spécifiquement le chef de l'Etat, illustrant ainsi l'éclatement de la norme constitutionnelle. Cette dernière révision relative à la fonction présidentielle est, elle aussi, partielle. Elle a été adoptée sans véritable réflexion globale, tant sur le rôle du président, que sur la nature juridique du régime en vigueur ; alors qu'elle est susceptible de contribuer au changement de nature de la V^e République.

b - Des modifications ponctuelles des pouvoirs présidentiels : conséquences et limites d'une politique institutionnelle incertaine

On peut remarquer que les réformes relatives à la fonction présidentielle ont toutes été adoptées sans poursuivre d'objectifs cohérents et à long terme. En consacrant des mesures partielles sans véritables liens entre elles, le pouvoir constituant dérivé et le législateur organique n'ont pas développé de vision globale du

²⁰ Loi constitutionnelle n° 2007-239, du 23 février 2007, portant modification du titre IX de la constitution, *J.O.*, n° 47, du 24 février 2007, p. 3354.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

fonctionnement de l'institution présidentielle. Quel doit être le rôle du président de la République, dans ce régime parlementaire ?

En raison de cette absence de vision à long terme, le constituant a été amené à prendre des mesures aux conséquences souvent mal mesurées, voire contradictoires, contribuant de ce fait, à dénaturer le régime en place, devenu désormais illisible. Ce cadre juridique incertain, permet des pratiques très variables, voire opposées, et devient progressivement une source réelle d'insécurité juridique.

Face aux interrogations suscitées par ce système, il convient de s'intéresser de manière plus spécifique, aux scrutins de 2007, qui offrent une nouvelle lecture des institutions françaises, favorable à cette « hyperprésidentialisation ».

B - Un phénomène amplifié par les élections : une lecture présidentialiste de la constitution confirmée en 2007

1 - 2007 : Première évaluation des révisions constitutionnelles

a - Les élections de 2002

Les élections de 2007 sont les premiers scrutins qui permettent de mesurer véritablement l'impact des réformes concernant le président. En effet, les élections de 2002, premiers scrutins après la révision constitutionnelle et l'inversion du calendrier électoral, n'ont pas permis d'en évaluer les conséquences. Le faible taux de participation²¹, ainsi que la présence d'un candidat d'extrême droite au second tour, ont limité le débat politique et les dérives présidentialistes induites par ces réformes.

Les élections de 2002 restent marquées par un faible taux de participation, l'éclatement des voix lors du premier tour, et l'élection par défaut de J. Chirac. Bien qu'élu avec 82 % des suffrages, il ne disposait à l'issue de ce scrutin, que d'une légitimité politique

²¹ 1^{er} tour : 21 avril 2002 - Abstentions : 28,40 % ; 2nd tour : 5 mai 2002 - Abstentions : 20,29 %. Ces taux de participation particulièrement faibles, peuvent également traduire une certaine méfiance citoyenne à l'encontre de la fonction présidentielle.

restreinte, n'ayant réussi à réunir que 19,88 % des voix lors du premier tour. Dans ce contexte, les élections législatives ont changé de sens, J. Chirac devant se doter d'une légitimité autre que personnelle. Cette campagne des législatives a été conduite en vue de sa confirmation politique, au détriment de la construction d'un véritable projet politique correspondant aux prérogatives du Parlement. L'illustration la plus flagrante de ce phénomène reste la création de l'UMP, nouveau parti de droite remplaçant notamment le RPR. Le sigle de ce parti, qui signifiait alors « Union pour une majorité présidentielle », met l'accent sur la nécessité de confirmer le président.

Bien que ne disposant pas d'une légitimité forte, le président J. Chirac a pu étendre ses prérogatives. Suite à ces élections, diverses dérives annoncées par cette campagne ont pu être observées : premiers ministres inexistants, Parlement rabaisé...

Mais, l'on perçoit également sous la présidence Chirac, des conséquences inattendues de la révision relative au quinquennat. Le quinquennat a en effet, contribué à changer les temps politiques. Les stratégies d'accès au pouvoir ont été modifiées par cette réforme, contribuant ainsi à bouleverser les pratiques politiques habituelles. La réduction du mandat présidentiel a favorisé l'émergence d'une opposition au président, émanant de sa propre majorité, ce qui n'apparaissait pas aussi clairement dans le cadre de l'exercice du septennat. Cette révision a permis l'apparition d'un nouveau type de contre-pouvoirs, venant limiter la toute puissance présidentielle. Ce phénomène a été particulièrement visible entre 2002 et 2007, années qui ont été marquées par l'apparition d'une nouvelle forme de « cohabitation » au niveau ministériel avec N. Sarkozy. J. Chirac, bien qu'élu avec 82 % des suffrages exprimés, n'a pu accroître considérablement ses pouvoirs.

b - Les élections de 2007

Les élections de 2007 sont intervenues dans un contexte politique classique, rétablissant le traditionnel clivage droite-gauche, qui permet de mesurer pleinement les conséquences induites par ces

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

diverses réformes institutionnelles. Le second tour de l'élection présidentielle a opposé les deux principaux candidats attendus, N. Sarkozy et S. Royal, lors d'un scrutin marqué par la percée au premier tour, de F. Bayrou.

Outre le rétablissement de ce clivage politique classique, il convient de relever que cette élection présidentielle se caractérise par ses taux de participation exceptionnels (environ 83 %²²), contredisant ceux de 2002. Le président élu dans ce cadre bénéficie donc d'une véritable légitimité, qui est de plus renforcée par un différentiel de voix conséquent au second tour ; S. Royal ayant réalisé l'un des plus mauvais résultats obtenus par un candidat socialiste, en ne réunissant que 46,94 % des suffrages exprimés.

Ces différents chiffres peuvent être perçus comme un témoignage de l'attachement des Français à l'institution présidentielle²³, le nouveau président se voyant ainsi doté d'une légitimité particulièrement forte, pouvant être utilisée pour justifier des pratiques « hyperprésidentialistes ». La faible participation constatée lors des élections législatives²⁴, qui ont suivi la désignation du président de la République, renforce ce constat. Les citoyens accordent en effet la priorité à l'élection du chef de l'Etat, qui fonde ainsi sa suprématie sur l'Assemblée nationale²⁵. Les taux de ces quatre scrutins consacrent le prestige de la personnalité présidentielle, fondant le développement de nouvelles compétences.

2 - Des dérives présidentialisistes consacrées par les campagnes de 2007

²² 22 avril 2007 – Abstentions : 16,23 % - Votants : 83,77 % ; 6 mai 2007 – Abstentions : 16,03 % – Votants : 83,97 %.

²³ Attachement véritable à cette institution ou simple effet contre-coup du « 21 avril » ?

²⁴ Ces scrutins ont été marqués par un taux d'abstention avoisinant les 40 %.

²⁵ Ce faible taux de participation, lors du scrutin législatif, tend-il à confirmer le désintérêt citoyen pour le débat politique ?

a - Une campagne électorale laissant présager de futures dérives présidentielles ?

Afin de comprendre l'impact de ce cadre institutionnel « renoué » sur ces scrutins, il convient de se pencher sur les campagnes électorales de 2007.

Si l'on examine les propositions institutionnelles figurant dans les programmes des deux principaux candidats, il est possible de remarquer, qu'ils ne réprovent pas le cadre juridique en vigueur, ni la prééminence présidentielle²⁶. N. Sarkozy et S. Royal n'ont pas remis pas en cause le quinquennat, ni même l'inversion du calendrier²⁷, source des dérives présidentielles constatées.

Cette absence de condamnation des fondements de la suprématie présidentielle, s'explique par la nature des institutions actuellement en vigueur, témoignant de l'ingéniosité des constituants. En effet, comment dénoncer un système, une fonction que l'on souhaite exercer ? Le jeu institutionnel explique par lui-même, l'impossibilité pour les divers candidats de s'opposer tant au quinquennat, qu'à l'élection du président au suffrage universel direct. Si d'un point de vue politique, cette acceptation de la V^e République paraît justifiée pour le candidat de l'UMP, qui se revendique de l'héritage gaulliste, cette position semble plus difficilement compréhensible, voire même paradoxale, pour la socialiste S. Royal.

Afin d'analyser les effets de ces réformes institutionnelles sur le contenu de cette campagne, il convient de s'éloigner du champ purement institutionnel, pour considérer les programmes proposés dans leur ensemble.

²⁶ Les autres candidats se sont en majorité prononcés pour une rupture institutionnelle, en préconisant la mise en place d'une VI^e République, instaurant un régime parlementaire, primo-ministériel. Il est à noter que le candidat F. Bayrou, s'est lui prononcé pour une VI^e République présidentielle, instaurant une séparation stricte des pouvoirs, mais consacrant la prééminence présidentielle.

²⁷ Voir sur ce point, le « Pacte présidentiel », présenté par S. Royal.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

On observe, dans un premier temps, à la lecture des programmes présidentiels, que la nature de cette première campagne a évolué. En effet, cette élection a donné lieu non pas à un débat strictement présidentiel, mais à des propositions empiétant sur le champ législatif. Cette campagne a abordé des thématiques très diversifiées (sans qu'un sujet ne se dégage véritablement²⁸), portant sur l'emploi, l'éducation etc. qui ne relèvent pas nécessairement des prérogatives présidentielles. Ce constat, effectué lors des deux tours²⁹, met en exergue une vision d'un chef de l'Etat dominant la vie politique, permettant un nouvel accroissement des compétences présidentielles. Ce contexte politique contribue à conférer une réelle légitimité personnelle au candidat élu à l'issue de ce scrutin.

L'examen, dans un second temps, de la campagne législative permet de remarquer qu'elle a également subi pleinement les effets de ces réformes. Les programmes présentés pour ce scrutin, ont consisté généralement en la reprise des programmes présidentiels. Ce phénomène est en pratique inévitable. Tous les thèmes majeurs ayant été déjà abordés pendant la campagne de l'élection présidentielle, les partis ne sont plus en mesure de formuler des propositions nouvelles, tant pour des motifs pratiques, que de cohérence politique. Dans ce contexte, les élections législatives deviennent des élections de simple confirmation du scrutin présidentiel, cette absence de « nouveauté politique », contribuant à renforcer cette confusion des pouvoirs.

Dans ce contexte, les législatives, en devenant des élections de confirmation, permettent au président de la République, d'acquérir une véritable légitimité politique. Il résulte donc de ce système institutionnel, que désormais, le président de la République jouit d'une double légitimité ; tout d'abord personnelle, issue de son élection au suffrage universel direct (conséquence de la révision de 1962), et ensuite politique, découlant de l'adoption de son projet

²⁸ Élément qui distingue cette campagne, de celle de 2002, qui avait été essentiellement axée sur les questions relatives à la sécurité.

²⁹ Voir tout particulièrement, le débat télévisé de l'entre deux tours, opposant, N. Sarkozy à S. Royal.

politique lors des législatives (conséquence de l'inversion du calendrier).

b - Des dérives présidentielistes imputables à l'inversion du calendrier électoral

Les divers changements constatés dans la pratique politique, sont imputables aux modifications institutionnelles adoptées. Ces dérives présidentielistes, conséquences logiques de l'inversion du calendrier, confirment les craintes émises lors de son adoption. Le Parlement ne disposant plus, de ce fait, d'une légitimité suffisante pour exercer pleinement ses compétences, voit à nouveau son rôle rabaissé. Cette nouvelle organisation des élections contribue à changer la fonction même de cette institution.

Les scrutins de 2007 confirment les risques précédemment évoqués, en laissant place à une « V^e République présidentieliste », imputable essentiellement à l'inversion du calendrier électoral. Cette mesure a ainsi pu donner tout son sens au quinquennat, qui permet désormais d'assurer la suprématie du président. Elle contribue en outre, à renforcer les effets pourtant dénoncés de la révision de 1962, en consacrant désormais un pouvoir personnalisé, contribuant à nouveau à transformer la nature de la V^e République.

L'inversion du calendrier a produit ses effets sur l'ensemble des institutions françaises, induisant une nouvelle fois, une évolution de la nature du régime en vigueur. Cette mesure, dont l'ampleur est considérable, a été adoptée par une simple loi organique, sans tenir compte de ses conséquences à long terme. Mais l'on constate toutefois que cette réforme s'inscrit dans la logique de la V^e République, confirmant les réformes passées qui ont toutes renforcé l'institution présidentielle. L'inversion vient donc achever la construction d'un système garantissant la prééminence du chef de l'Etat, mettant ainsi en exergue l'échec des mécanismes de rationalisation du parlementarisme mis en place en 1958.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

II - Les élections de 2007, l'affirmation d'une nouvelle V^e République présidentialisée

Après avoir abordé le cadre institutionnel existant et la teneur de ces campagnes électorales de 2007, il convient de remarquer que leurs résultats induisent de nouvelles pratiques. La V^e République évolue, pour devenir un régime véritablement présidentialisé (A), dont il conviendra d'analyser les méfaits, avant de nous interroger sur les solutions envisageables pour mettre fin à cet état de fait (B).

A - La pratique annoncée du pouvoir : le possible renforcement des dérives présidentielles

1 - L'évolution prévisible du système : une nouvelle conception de la V^e République

a- La mise en œuvre des promesses de campagne

Les résultats des élections de 2007 laissent présager un nouveau renforcement de l'institution présidentielle. N. Sarkozy, le nouveau président, a exprimé sa volonté de maintenir les institutions existantes, en menant une campagne personnalisée, qui lui a de plus évité d'apparaître comme le candidat de la majorité sortante. La campagne a donc révélé la conception du pouvoir de ce sixième président de la V^e République, qui adhère à cette « hyper-présidentialisation » du régime. Bénéficiant d'une importante légitimité personnelle, N. Sarkozy dispose-t-il pour autant, d'une légitimité politique suffisante, lui permettant d'accroître ses compétences ?

Afin de répondre à cette interrogation, il convient de commenter les résultats des législatives, qui donnent lieu à diverses interprétations. Ces élections peuvent être comprises comme contestant cette prééminence présidentielle. Bien que confirmant le résultat de la présidentielle, elles sont marquées par la progression de la gauche, tendant ainsi à exprimer une certaine défiance à l'encontre

du président élu³⁰. Cette victoire finalement limitée de l'UMP, peut être interprétée comme la volonté de réduire ces dérives présidentielles, par la mise en place de contre-pouvoirs. Marqués par un taux d'abstention conséquent, ces scrutins ne confèrent au président élu, qu'une légitimité politique finalement restreinte.

Mais il est possible de tirer un autre bilan de ces élections, qui peuvent au contraire être analysées comme renforçant l'actuelle suprématie présidentielle. Les citoyens ne se sont pas intéressés au débat législatif, laissant ainsi penser qu'ils ne portent de l'intérêt qu'au scrutin présidentiel et souhaitent de ce fait un président fort. Ces résultats peuvent donc être perçus comme la confiance accordée à une personnalité, au détriment d'un projet politique marquant la volonté de personnaliser le pouvoir, sans instaurer de limites politiques cohérentes.

Les différents partis politiques ont parfaitement intégré ce renforcement de la fonction présidentielle ; ils ont en effet, abordé ce scrutin législatif par rapport au résultat de la présidentielle. Peu de thèmes ont été débattus lors de cette campagne ; les partis de droite, se contentant de mener campagne sur la nécessité de donner une majorité à N. Sarkozy³¹, quand ceux de gauche³² insistaient sur l'intérêt d'instaurer des contre-pouvoirs.

Ce phénomène « hyperprésidentiel », annoncé par cette campagne, et conditionné par les institutions, trouve sa traduction dans la pratique politique. Les nouvelles autorités élues ont exprimé dès leur arrivée au pouvoir, leur volonté de poursuivre ce mouvement. Les propos tenus par N. Sarkozy confirment l'effacement du premier ministre, qui est officiellement réduit à un rôle politique secondaire. Le nouveau président s'approprie l'ensemble de l'action étatique, en affirmant clairement : « J'ai été élu

³⁰ L'exemple le plus emblématique, reste la défaite de l'ancien n° 2 du gouvernement, A. Juppé.

³¹ Voir évidemment la campagne menée par l'UMP, mais également celle du « Nouveau centre ».

³² Voir le slogan du PS : « La gauche qui agit, la gauche qui protège ».

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

pour faire quelque chose sur tout » (TF1, 20 juin 2007)³³. Il conviendra d'examiner par la suite, la pratique institutionnelle de ces nouveaux élus, afin de voir si ces dérives se confirment effectivement. Mais outre la question de la pratique, il faut également se pencher sur les réformes institutionnelles déjà proposées. Le nouveau président a en effet exprimé son souhait de revenir sur l'article 18³⁴ de la constitution, afin de pouvoir se présenter au Parlement, remettant donc en cause la séparation des pouvoirs. Cette réforme est emblématique, portant atteinte à un principe fondateur, consacrant l'actuelle confusion des pouvoirs.

Ces pratiques créant une confusion des pouvoirs au profit du président, s'éloignent de la volonté du constituant originaire. Une « nouvelle V^e République », est donc consacrée, suite à ces scrutins de 2007 qui officialisent ce régime « hyperprésidentialisé ».

b - Une V^e République hyperprésidentialisée, des contre-pouvoirs limités

Cette « hyperprésidentialisation » découle non seulement de la volonté du chef de l'Etat au pouvoir, mais également de l'absence de véritables contre-pouvoirs, pouvant limiter son champ de compétence. En effet, on constate que les autres institutions, l'Assemblée nationale et le Sénat, mais également le Conseil

³³ Cette volonté, se concrétise par des pratiques, qui étaient auparavant inconcevables ; N. Sarkozy, a notamment « invité les parlementaires de la majorité à l'Élysée pour lire un véritable discours de politique générale. Pendant un peu plus d'une heure, le 20 juin, les 344 députés et 160 sénateurs de la majorité avaient écouté, religieusement, la parole présidentielle. » ; C. JAIGU, B. JEUDY, « N. Sarkozy, l'hyperprésident », *Le Figaro*, 2 juillet 2007.

³⁴ L'article 18 de la constitution prévoit qu'il ne peut communiquer avec les deux Assemblées que par des messages qu'il fait lire. Voir en outre, la révision proposée relative au fonctionnement du pouvoir exécutif : les secrétaires d'Etat qui quittent le gouvernement retrouveraient leur siège de député. Cette mesure pourrait concerner les ministres. Cette réforme, qui sera préparée par une Commission, ne serait pas soumise à référendum et serait adoptée avant les élections municipales de 2008.

constitutionnel, sont issues de la majorité présidentielle. L'opposition est désormais réduite à un rôle institutionnel restreint au plan national, laissant la possibilité au nouveau président d'étendre ses prérogatives.

Mais, il faut toutefois relever que l'émergence d'un contre-pouvoir ne se limite plus strictement au rôle exercé par les partis politiques opposés à la majorité présidentielle. L'opposition peut également provenir du camp présidentiel. Le quinquennat, raccourcissant les temps politiques, modifie les stratégies individuelles et favorise l'émergence d'oppositions internes dans la majorité présidentielle. N. Sarkozy, ayant parfaitement intégré cette conséquence du quinquennat, a pu ainsi construire progressivement sa stratégie d'accès au pouvoir, et créer ensuite une fois élu, les conditions lui permettant de pérenniser ses compétences.

Il est à ce titre intéressant de remarquer qu'il a fortement réduit cette possibilité d'opposition interne, en divisant tout d'abord, la direction de l'UMP, qui n'est plus dirigée par un seul responsable, pouvant éventuellement concurrencer l'actuel président, mais par un collègue. Ensuite, l'on constate que la deuxième source éventuelle « d'opposition interne », le gouvernement, a été encadré par N. Sarkozy ; par la réduction du nombre de ses membres, et son « ouverture » à des personnalités anciennement membres de partis de gauche. Les partisans les plus fidèles (et futurs concurrents ?) du président ont donc été écartés, au profit de personnalités n'étant pas en mesure de s'opposer à N. Sarkozy.

2 - Des dérives condamnables traduisant une nouvelle forme de V^e République

a - Une personnalisation excessive du pouvoir

Ces élections de 2007 laissent donc apparaître une V^e République dotée d'un nouveau visage, consacrant une hyperprésidentialisation de ses institutions. Ce phénomène n'est pas sans risques et doit être dénoncé, compte tenu de ses effets.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

Ce système politique, dans un premier temps, encourage une personnalisation du pouvoir. Le président élu est doté d'une forte légitimité personnelle favorisant le développement de ses compétences propres. Ce système résultant de ce cadre institutionnel réformé, donne lieu à une confusion organisée des pouvoirs. Il en résulte certaines conséquences sur le plan normatif ; en effet, la division du pouvoir est généralement présentée comme un gage d'amélioration de ce travail, et en outre, comme un facteur de modération politique. Les conséquences de cette évolution institutionnelle risquent donc de se faire ressentir, au niveau des règles de droit qui vont être adoptées lors de ce quinquennat spécifique. Il résulte nécessairement de cette « hyperprésidentialisation » que le fonctionnement des autres institutions va être altéré par cette suprématie présidentielle, le Parlement voyant ainsi à nouveau son rôle rabaissé.

Il est possible de remarquer, dans un second temps, que cette personnalisation accrue, donne une image nouvelle de la présidence de la République ; le chef de l'Etat pouvant de plus en plus être comparé à un « monarque républicain »³⁵, régnant sur la vie politique française. Ce constat déjà établi par différents auteurs avant les élections de 2007, se trouve renforcé à la suite de ces scrutins, qui donnent une image inattendue, du fonctionnement de la démocratie française³⁶.

b - Le nécessaire équilibre institutionnel

Ces diverses conséquences du renforcement de l'institution présidentielle, témoignent de la nécessité d'établir une véritable séparation des pouvoirs. La séparation souple instaurée formellement par la constitution de 1958, n'a donc pas permis de limiter l'extension

³⁵ Par exemple : J.-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire - Essai sur les constitutions de la V^e République*, P.U.F., 2001, et B. FRANCOIS, *Misère de la V^e République*, Denoël, 2001.

³⁶ Cf. par exemple, les images de la passation de pouvoir entre J. Chirac et N. Sarkozy.

des pouvoirs du président, et de garantir un certain équilibre institutionnel.

Cet équilibre semble être en 2007, brisé du fait de ces réformes et des pratiques qu'elles induisent. Mais outre cette question spécifique du champ de compétence du président, le problème le plus délicat, reste l'absence d'institutions fortes, pouvant faire contre-poids à l'expression présidentielle.

Cette constitution de 1958 a donc permis l'instauration d'un régime politique difficilement qualifiable, et illisible. Ce régime qui reste formellement parlementaire (les grands mécanismes définissant ce régime sont bien présents), a permis une concentration des pouvoirs au profit d'une seule institution. Cette situation n'est pas sans soulever des critiques, développées notamment lors de la campagne des élections législatives, qui a mis en exergue la volonté d'équilibrer les pouvoirs. Les divers partis de gauche ont mis l'accent sur la nécessité d'établir des contre-pouvoirs, ne pouvant en effet faire campagne sur le thème de la cohabitation, qu'ils ont précédemment dénoncée. Les élections de 2007, laissent place à un paysage institutionnel déséquilibré, marqué par l'absence d'opposition au plan national.

Mais il convient également d'évoquer la dernière révision relative à la fonction présidentielle, qui peut elle aussi, être lourde de conséquences. Cette loi constitutionnelle adoptée en février 2007, avant le départ de J. Chirac, afin de clarifier le statut pénal du chef de l'Etat, a été présentée comme étant une réforme purement technique. Réformant les articles 67 et 68 de la constitution, elle prévoit dans sa première disposition, l'immunité du président pendant la totalité de son mandat³⁷, confirmant ainsi, la jurisprudence de la Cour de cassation³⁸. Son deuxième article se veut plus innovant, en créant une Haute cour composée de parlementaires compétents pour juger le

³⁷ Nouvel article 67 : « Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu. »

³⁸ Cour de Cassation, arrêt du 10 octobre 2001, M. Michel Breisacher.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

président, en cas de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat ». Le président pourra, dans cette hypothèse, être destitué par « le Parlement constitué en Haute cour. »

Comment lire cette réforme, quel sens peut-on lui donner ? Plusieurs interprétations en sont en effet possibles. Faut-il retenir une lecture séparée de ces dispositions ; la première étant strictement relative aux affaires pouvant être qualifiées de pénales, la seconde pouvant alors intervenir, dans un champ plus politique ? Faut-il au contraire, retenir une lecture liée de ces dispositions ; l'article 68, recouvrant des actes faisant strictement l'objet d'une répression pénale ? Plus généralement, que signifie en pratique cette notion de « manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat » ?

Cette réforme, qui laisse en suspens de nombreuses interrogations, peut être à l'origine de nouvelles transformations de la V^e République. Ce nouveau régime est susceptible de créer une réelle responsabilité politique du chef de l'Etat et de conférer au Parlement le pouvoir de mettre fin au mandat présidentiel. Dans cette hypothèse, le président se trouverait placé sous la tutelle du Parlement. Si ces dispositions étaient effectivement interprétées dans ce sens, l'on pourrait trouver un contre-poids important à la toute puissance présidentielle, contribuant ainsi à transformer une nouvelle fois la V^e République. Cette réforme, compte tenu du caractère désormais « hyperprésidentialisé » de la V^e République, s'avère nécessaire.

Mais cette interprétation théorique est appelée à rencontrer des obstacles. La composition du Parlement, découlant de l'élection présidentielle, constitue un frein conséquent à l'engagement de la responsabilité du chef de l'Etat. Comment des parlementaires, qui tirent leur légitimité de l'élection du président, pourront-ils se prononcer pour sa destitution ? L'inversion du calendrier ne rend-elle pas les effets d'une telle réforme complètement illusoire ?

Dans la mesure où le système institutionnel en vigueur, ne semble pas apporter de solutions à ces dérives, il convient d'examiner les différentes réformes pouvant endiguer ce présidentielisme.

B - La fin envisageable des dérives présidentielistes : des moyens institutionnels diversifiés

1 - Une solution claire mais radicale : l'instauration d'une VI^e République

a - Le choix d'un « régime clair » : présidentiel ou primo ministériel

La constitution de la V^e République ne parvenant pas à garantir une séparation effective des pouvoirs, il convient de s'interroger sur les solutions que l'on peut apporter pour rétablir un équilibre institutionnel. Le choix d'un régime clair s'impose, mais quel régime choisir ?

Si l'on considère que le président doit rester une institution centrale de la République, il conviendra de choisir un régime présidentiel. Cette solution consiste en la mise en place d'une séparation stricte des pouvoirs, qui a le mérite de définir précisément la sphère de compétence de chaque organe, excluant en principe toute collaboration fonctionnelle et instaurant une irrévocabilité mutuelle. Les diverses institutions voyant leur fonction bien définie, ne peuvent ainsi, pas empiéter les unes sur les autres. Pour ces différents motifs, certains auteurs et dirigeants politiques (F. Bayrou, D. Strauss-Kahn, etc.), se sont prononcés en faveur de l'instauration de ce régime en France, afin de mettre un terme à la prééminence présidentielle et de revaloriser le rôle du Parlement.

Le régime présidentiel semble être une solution théoriquement appropriée, permettant de limiter les prérogatives présidentielles, mais l'on remarque que si ses principes semblent apporter des solutions adéquates aux difficultés rencontrées actuellement par les institutions françaises, sa mise en œuvre risque d'être plus délicate. Si l'on se reporte à l'histoire française, l'on constate que le régime

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisée

présidentiel n'a pas connu d'application satisfaisante³⁹, ce qui laisse penser qu'il n'est qu'un mythe⁴⁰.

Si l'on considère, qu'au contraire, le président de la République doit avoir un rôle effacé dans la vie politique, le choix du régime parlementaire s'impose. Les partisans de cette solution en proposent généralement une forme spécifique : le régime primo-ministériel. Il s'agit de donner une véritable direction politique à ce régime, afin de pallier les difficultés rencontrées sous les précédentes Républiques (dont notamment la IV^e République), en garantissant la stabilité politique. Ce régime primo-ministériel suppose toutefois, pour fonctionner correctement, de remettre en cause les fondements de la légitimité présidentielle, c'est-à-dire de supprimer l'élection au suffrage universel direct. Mais il semble actuellement politiquement délicat de revenir sur cette réforme, qui est généralement présentée comme un « acquis démocratique ».

b - Une rupture institutionnelle nécessaire

Décider de mettre en place un « régime clair », implique une remise en cause des fondements même de la V^e République, et nécessite la rédaction d'une nouvelle constitution. Le débat institutionnel se situe alors dans le cadre d'une nouvelle République : une VI^e République⁴¹.

Cette solution présente l'avantage d'aborder le fonctionnement institutionnel dans son ensemble, et donc de garantir la cohérence et la pérennité du système ainsi créé. Cette approche est actuellement nécessaire, dans la mesure où l'on a pu dresser le constat de l'échec

³⁹ P. LAUVAUX, « L'illusion du régime présidentiel », in *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 329.

⁴⁰ F. ROUVILLOIS, « La VI^e République et le mythe du régime présidentiel », *RDP*, numéro spécial « La VI^e République ? », 2002, p. 139.

⁴¹ Cette proposition n'est pas récente, étant en effet formulée dès la mise en place de la V^e République ; cette solution était notamment évoquée en 1959, par P. Mendès France. Revendication souvent formulée par des partis et personnalités de gauche qui dans leur majorité se prononcent pour la mise en place d'un régime parlementaire, à direction primo-ministérielle.

des méthodes antérieures, qui par des modifications ponctuelles de la constitution, ont débouché sur un système illisible, voire même incohérent.

Prôner l'instauration de cette VI^e République, apparaît toutefois dans le contexte actuel, comme une « cause perdue ». En effet, ce projet n'est pas d'actualité si l'on se réfère à la volonté politique des actuels dirigeants politiques, cette rupture ne semble donc pas envisageable dans un avenir proche⁴². Suite aux élections de 2007, la VI^e République apparaît véritablement comme un mythe, confirmant ainsi les propos d'H. Roussillon, qui affirme : « La VI^e République ne serait qu'un ensemble lié d'images motrices susceptibles de fonder une action⁴³, c'est-à-dire "une forme d'utopie, ayant peu, ou pas du tout de chance d'aboutir..." » La VI^e République, ne serait donc qu'un mythe « s'opposant alors à la réalité et relevant, en quelque sorte, du fantasme ou du rêve ».

Devant les controverses suscitées par ce projet, il convient d'examiner les autres options susceptibles de mettre un terme à ses excès présidentielistes.

2 - Une solution institutionnelle envisageable : la modification du cadre existant

a - Le rétablissement du calendrier électoral : un moyen efficace ?

La VI^e République semblant difficilement envisageable à l'heure actuelle, il convient d'envisager des procédés plus appropriés, afin

⁴² L'hypothèse d'un éventuel retour de la gauche au pouvoir, n'impliquerait pas nécessairement la mise en œuvre de cette rupture institutionnelle. En effet, le parti majoritaire à la gauche, le Parti socialiste, ne manifeste pas clairement sa volonté politique d'instaurer cette VI^e République, la campagne qu'il a menée pour l'élection présidentielle, laissant subsister certaines ambiguïtés concernant ses positions en matière institutionnelle. Voir notamment ; P. ALLIES, *Le grand renoncement. La gauche et les institutions de la V^e République*, Textuel, 2007.

⁴³ Définition de G. Sorel reprise par H. ROUSSILLON, « Feu la VI^e République ou la fin d'un mythe », *R.F.D.C.*, décembre 2002.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialiste

d'encadrer la toute puissance présidentielle. Les dérives constatées étant issues d'un système institutionnel, qui a été progressivement révisé, la suppression de ces réformes suffirait-elle pour mettre fin au caractère hyperprésidentialiste de la V^e République ? Est-il possible de déconstruire ce système par l'ordre inverse des modifications adoptées ?

Si tous les maux de la V^e République, semblent être imputables à l'inversion du calendrier, il convient donc de s'interroger sur son éventuelle suppression. Annoncer le rétablissement du calendrier électoral initial est, d'un point de vue théorique, logique et en pratique relativement aisé. Cette réforme ne relève pas en effet, d'une révision constitutionnelle, mais d'une simple loi organique⁴⁴, qui aurait pour objet de replacer les élections législatives avant l'élection présidentielle. Techniquement possible, il convient d'envisager les conséquences d'une telle réforme.

Ce moyen est *a priori* efficace pour revaloriser le rôle du Parlement. « Les législatives placées avant l'élection présidentielle tendent à limiter les effets du présidentialisme⁴⁵ », souligne O. Duhamel. Dans cette hypothèse, les élections législatives se déroulant dans un premier temps, le résultat de la présidentielle pourrait être perçu comme conditionné par ce scrutin, amenant le président à se sentir subordonné à l'Assemblée élue avant lui. Le résultat des législatives rendrait exclusivement compte d'un choix politique programmatique⁴⁶, dénué de toute considération personnelle. Cette mesure présenterait, en outre, l'avantage de revaloriser le pluralisme partisan, présent de manière plus nette lors des législatives ; l'élection présidentielle favorisant les principaux partis de la vie politique française. Ce pluralisme est une nécessité, afin de contrebalancer la

⁴⁴ Si techniquement cette mesure est relativement simple à mettre en œuvre, politiquement elle se heurte à un obstacle, dans la mesure où les autorités en place, n'envisagent pas pour l'heure, de la remettre en cause.

⁴⁵ O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

⁴⁶ Ce qui aurait pu modifier le résultat des scrutins de 2007 ? La progression inattendue de la gauche lors des élections législatives, dans ce contexte pourtant très défavorable, permet ainsi de s'interroger sur ce point.

suprématie présidentielle, tel que le constate à nouveau O. Duhamel ; « La priorité des élections parlementaires rétablirait un équilibre au sein de la dialectique majoritaire⁴⁷ »

Le rétablissement du calendrier permet en outre, une nouvelle lecture de la réforme relative au quinquennat. L'Assemblée nationale, retrouvant son autonomie et sa légitimité dans ce cadre rénové, pourrait donc exercer pleinement ses compétences, pendant la totalité de son mandat, le président lui étant soumis pour la durée totale de ses fonctions. Le quinquennat dans cette hypothèse, pourrait être perçu comme un moyen de revaloriser le rôle du Parlement⁴⁸. Ce nouveau système bouleverserait donc, une nouvelle fois, la nature de la V^e République, et aurait le mérite de tempérer très nettement, les dysfonctionnements découlant du mode d'élection du président de la République au suffrage universel direct.

Cette solution, théoriquement séduisante, peut s'avérer illusoire, en pratique. Cette réforme n'élimine pas tout risque de personnalisation du régime, le candidat à l'élection présidentielle pouvant diriger la campagne des législatives et donc, conditionner le résultat de ce scrutin. Les députés seraient alors, redevables de leur siège au candidat se présentant ensuite à l'élection présidentielle. Le poids de la personnalisation demeurant aussi important, l'Assemblée ne gagnera aucune autonomie, ni même légitimité, de ce rétablissement du calendrier.

Il importe, en outre, de souligner que cette manœuvre est susceptible d'encourager les pressions abusives pouvant être exercées, avant l'élection présidentielle, par les petits partis, qui seraient alors en mesure de briser des majorités au cours des mandats suivants, portant ainsi atteinte à la stabilité du régime.

b - La remise en cause des réformes constitutionnelles

⁴⁷ O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Presses de Sciences Po, 2000, p. 107.

⁴⁸ On se trouverait alors dans un cadre proche de celui imaginé par P. Mendès France, qui prônait l'instauration d'un gouvernement de législature.

La consécration d'une V^{ème} République présidentialisiste

L'efficacité du rétablissement du calendrier électoral ne semblant pas garantie, il convient de s'interroger sur l'opportunité de procéder à des réformes plus profondes. En effet, la source essentielle de ces dérives présidentialisistes, reste la révision constitutionnelle de 1962, instaurant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Ce mode de scrutin conférant une légitimité trop importante au chef de l'Etat, permet cette « hyperprésidentialisation » du régime.

Les modalités d'élection du président sont essentielles, dans la mesure où elles fondent la nature actuelle de la V^e République, mais cette question doit être considérée dans un cadre institutionnel global, tenant compte de l'ensemble des interactions existantes entre les diverses institutions étatiques. Conformément à cette approche, revenir sur cette célèbre révision de 1962, permettrait de pallier les difficultés engendrées par l'instauration du quinquennat ; ce mandat à durée réduite serait alors justifié, le président ne pouvant plus utiliser cette réforme pour accroître ses compétences.

Un régime parlementaire comporte traditionnellement, un premier ministre doté de compétences lui permettant de déterminer la politique de la nation, et un chef de l'Etat, plus effacé, disposant de prérogatives délimitées, en matière internationale notamment. Les pratiques françaises ont démontré que le président de la République ne pouvait pas se cantonner à ce simple rôle, compte tenu de la légitimité qui lui est conférée par son mode d'élection. Ce mode de scrutin semble donc incompatible dans notre système, avec le choix d'un régime parlementaire fonctionnant de manière équilibrée. Mais, présentée de manière isolée, la proposition de supprimer ce mode de scrutin, qui apparaît aux yeux de la majorité comme l'une des bases du fonctionnement démocratique de notre régime, n'a aucune probabilité d'être approuvée.

Le rétablissement de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel indirect permettrait d'établir un régime parlementaire équilibré, mettant fin aux dérives présidentialisistes observées. La remise en cause de la révision de 1962, effectuée dans le cadre institutionnel en vigueur, reviendrait pour H. Roussillon, à un retour

à la véritable « V^e République »⁴⁹. Mais, il semble politiquement difficile de faire accepter une telle mesure isolément ; pour être admise, une telle disposition doit être présentée dans le cadre d'une refonte institutionnelle globale, nécessitant alors le passage à une VI^e République.

Au-delà des réflexions concernant le mode d'élection du chef de l'Etat, plusieurs questions restent en suspens, notamment celle relative à l'introduction d'une dose de proportionnelle, lors des élections législatives. Cette mesure encourageant le pluralisme politique, peut également être perçue comme un moyen d'instaurer de réels contre-pouvoirs, venant ainsi limiter la toute puissance présidentielle.

Ces élections du printemps 2007 ont à nouveau confirmé l'absence de vision institutionnelle globale à long terme, chez les principaux candidats à ces scrutins. Les partis majoritaires ont en effet, contribué au fil de leur passage successif au pouvoir, à édifier un cadre institutionnel incertain, générateur de dérives présidentielles. La thématique institutionnelle, si peu abordée dans le cadre du débat politique, est toujours d'actualité ; le résultat de ces élections montre que des interrogations subsistent à ce niveau, et que cette problématique reste à régler.

⁴⁹ H. ROUSSILLON, « Election du chef de l'Etat au suffrage universel direct : une fausse bonne idée ? », in *Un président élu par le peuple, une bonne solution ?*, Actes du colloque d'Istanbul, 21 et 22 octobre 1999, Presses de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, 2000.

La consécration d'une V^{ème} République présidentieliste