



HAL
open science

La VIe République : fausse solution à de vrais problèmes ?

Fabien Bottini

► **To cite this version:**

Fabien Bottini. La VIe République : fausse solution à de vrais problèmes ?. Revue de la Recherche Juridique - Droit prospectif, 2016. hal-02452629

HAL Id: hal-02452629

<https://hal.science/hal-02452629v1>

Submitted on 22 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA VI^E RÉPUBLIQUE : FAUSSE SOLUTION A DE VRAIS PROBLÈMES ?

Par
Fabien BOTTINI
Maître de conférences HDR
Directeur-adjoint du LexFEIM
Responsable du Master Collectivités territoriales
de l'Université du Havre-Normandie

Résumé: L'approfondissement de la démocratie française passe-t-il nécessairement par un changement de régime cessant de faire du chef de l'État la clé de voûte des institutions ? L'élection présidentielle de 2017 conduit les partisans d'une VI^e République à rappeler leur conviction en ce sens. Mais on peut s'interroger : le remède ne serait-il pas pire que le mal, dès lors que l'attachement des français à l'élection du président de la République au suffrage universel direct compromet la réintroduction d'un régime parlementaire classique et que le régime présidentiel s'exporte mal ? Surtout ne se trompe-t-on pas de diagnostic, dès lors que l'« hyperprésidentialisation » de la Ve semble avant tout trouver son origine dans le jeu politique ? Si le passage à une VI^e République apparaît pour ces raisons comme une fausse solution, ses promoteurs ont le mérite de pointer de vrais problèmes. Il conviendrait en effet d'élire à la proportionnelle et de désigner par le sort une partie des députés et d'introduire des référendums d'initiative populaire et révocatoires sous la Ve.

Summary: Does the democratisation the French institutions really suppose to change the Constitution for the President of the Republic no longer being the cornerstone of the State ? The 2017 French elections give the promotors of a Sixth Republic the opportunity to claim the benefit of such a modification. But the question rises : the cure wouldn't be worse than the disease, since it is not possible to reintroduce a parliamentary government due to the attachment of the people to a democratic election of the Head of State and since the american presidential regime doesn't export well ? Mainly, the diagnostic isn't it flawed, since the « super-presidentialization » of the Fith Republic results from the policial game ? Change for a Sixth Republic is for these reasons a false solution. But that doesn't mean that its militants are totally wrong. They are right to suggest designation by proportional representation and random draw of part of the deputies, and the creation of référendums proposed by popular initiative and for revoking.

L'approfondissement de la démocratie française passe-t-il nécessairement par un changement de régime cessant de faire du chef de l'État la clé de voûte des institutions ?

Si l'approche de l'élection présidentielle de 2017 est l'occasion pour Jean-Luc Mélenchon¹ et Benoît Hamon² de rappeler leur conviction en ce sens, l'idée d'une VIe République fait également son chemin à droite, comme l'ont montrées les prises de position de Rama Yade et de Jean-François Bayrou lors de la précédente élection de 2007³.

L'ouvrage de Maurice Duverger sur *La Vie République* paru en 1961⁴ a ainsi fait des émules du fait des conséquences imputées au vote de la loi référendaire n° 62-1292 du 6 novembre 1962 : en lui permettant de concentrer entre ses mains les prérogatives de chef de l'État, de chef de l'Exécutif et de chef de parti⁵, l'élection du président de la République au suffrage universel direct aurait en effet asphyxié le débat démocratique et rendu incontournable un changement de régime.

Les jours de la Ve seraient ainsi comptés. Mais on peut se poser la question : le remède ne serait-il pas pire que le mal (I) ? Surtout ne se trompe-t-on pas de diagnostic (II)⁶ ?

I. LE REMÈDE NE SERAIT-IL PAS PIRE QUE LE MAL ?

La question se pose tant le risque existe que cette VIe République soit un mauvais avatar de la Ve (A) et tant un changement de régime poserait inévitablement de nouveaux problèmes (B).

A. À QUOI BON CHANGER DE CONSTITUTION SI C'EST POUR REINTRODUIRE LE MEME REGIME ?

Les appels en faveur d'une VIe République sont trompeurs car le consensus de façade entre les partisans d'un changement de régime masque mal de nombreux points de divergences sur le contenu de la nouvelle Constitution⁷. Deux points de désaccords sont particulièrement révélateurs de cette absence de consensus qui risque de faire du nouveau texte un mauvais avatar du régime actuel.

Le premier porte sur la place devant être faite à la représentation nationale, dès lors que l'appel à la VIe République est autant un moyen de l'affaiblir que de la renforcer. Dans le sens de son affaiblissement, on peut citer les projets destinés à fusionner le Sénat et le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) ou à renforcer les mécanismes de démocratie directe (tels que les référendums d'initiative populaire ou révocatoire) : dès lors que le premier risque de transformer davantage le parlement en une chambre d'enregistrement, en faisant jouer à plein la concordance des majorités, et que le second vise à substituer le corps électoral aux élus dans la prise de décision, en faisant de la démocratie participative une véritable liberté politique. Dans le sens de son renforcement, on peut inversement citer les

¹ « Jean-Luc Mélenchon met en scène son nouveau mouvement », *Le Monde* 16.10.2016.

² V. son programme sur www.benoithamon2017.fr.

³ Sur cette question, v. Espuglas P., « Élection présidentielle de 2007 et démocratie », *Pouvoirs* 2007-3/122. 240 s.

⁴ *La Vie République et le régime présidentiel*, Fayard 1961.

⁵ En ce sens, v. Jan P., « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la Ve République », *LPA* 2015-26. 6.

⁶ Objections d'ailleurs anticipées par certains des partisans de la Ve République. V. notamment François B. et Montebourg A., « Une nouvelle Constitution : la fin de l'exception française », *D.* 2005. 2473.

⁷ Sur ce point, v. Mbongo P., « Du réformisme constitutionnel contemporain », *LPA* 2002-116. 11.

projets réduisant la démocratie participative à un simple droit procédural laissant le dernier mot aux représentants⁸.

Si la rupture annoncée n'apparaît pas évidente pour certaines de ces propositions, le constat s'impose avec plus d'acuité encore s'agissant du second point de désaccord, relatif à la nature même du futur régime. Car les controverses sur l'opportunité de retransposer le régime parlementaire britannique ou le régime présidentiel américain risquent de déboucher sur un système hybride rappelant la Ve République.

La première option paraît en effet irréaliste du fait de l'attachement des français à l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, « le plus mobilisateur de tous les scrutins »⁹ comme le rappelle Frédéric Rouvillois. Car cette spécificité s'oppose autant à la réintroduction d'un régime parlementaire de type moniste, laissant au président le seul soin d'« inaugurer les chrysanthèmes » selon la célèbre critique du général de Gaulle¹⁰, qu'à celle d'un régime parlementaire de type dualiste (ou « orléaniste »), en cas de concordance des majorités présidentielle et législative : dès lors que sa légitimité populaire conduirait alors quasi-mécaniquement le chef de l'État à « caporaliser » le gouvernement et la majorité des élus à l'Assemblée nationale¹¹. La seconde option paraît même dangereuse tant le régime américain s'exporte mal. Sa transposition à l'étranger a en effet toujours dégénéré en dictature ou favorisé les coups d'État et les tentatives qui ont eu lieu pour l'introduire dans notre pays aux XVIIIe-XIXe siècles montrent qu'il n'y a pas d'exception institutionnelle française en la matière : non seulement les Constitutions de 1791, 1795 et 1848 ont toutes été un échec, mais la séparation stricte des pouvoirs organisée par la dernière a conduit au coup d'État fomenté par Louis-Napoléon Bonaparte le 2 décembre 1851 et au second Empire, faute de donner au président et au parlement sortis des urnes les moyens institutionnels de surmonter leurs désaccords¹². Le régime d'assemblée étant honni depuis la débâcle française de 1940, la seule alternative crédible reste ainsi le régime présidentieliste justement mis en place par la Constitution de 1958 en période de concordance des majorités présidentielle et législative. Aussi à quoi bon changer de Constitution si c'est pour réintroduire le même régime ? D'autant que le texte actuel permet en réalité déjà de mettre en œuvre un régime primo-ministériel si tel est l'objectif recherché¹³ : en période de cohabitation. Ce sont en effet les électeurs qui décident de la nature du régime en élisant ou non face au président une majorité différente à l'Assemblée nationale. De sorte que changer de Constitution pour obtenir ce résultat revient en réalité par certains aspects à rogner le pouvoir de décision des citoyens au nom de la démocratisation des institutions. Ce qui n'est pas le moindre des paradoxes.

Ces propositions sont d'autant moins satisfaisantes que déplacer le problème ne permettra vraisemblablement pas de le résoudre.

⁸ Sur cette question, v. notre article « La démocratie participative dans la révision constitutionnelle de 2008 : liberté politique ou simple droit procédural ? », *RRJ* 2012-3. 1187-1193.

⁹ Rouvillois F., « Le mythe du régime présidentiel », *RDP* 2005-1. 145. Sur cette question, v. François B., « À quoi sert l'élection du Président au suffrage universel ? », *Rev. d'histoire politique* 2005-2/4. 168 s. ; Brunet P. et Le Pillouer A., « Pour en finir avec l'élection présidentielle », *La vie des idées* 4.10.2011.

¹⁰ V. JT nuit du 9.9.1965.

¹¹ En ce sens, v. Rouvillois F., *loc. cit.*

¹² Sur cette question, cf. Carton O., « D'une Ve République parlementaire à une VIe République présidentielle ? », *LPA* 2004-104. 8 s. et Aromatario S., « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP* 2007-3. 371 s.

¹³ Dans le même sens, v. Zarka J.-C., « À propos du régime primo-ministériel », *D.* 2006. 1244 s.

B. DEPLACER LE PROBLEME PERMETTRA-T-IL DE LE RESOUDRE ?

Comme le résume Bastien François, les partisans de la VI^e République mettent en avant l'intérêt de « ne plus faire des mises à jour, mais » de « changer le système d'exploitation »¹⁴ pour remédier de façon radicale aux maux de la Ve République, fort de ce constat que les 24 révisions constitutionnelles intervenues depuis 1958 n'auraient pas permis d'abattre « la tour d'ivoire présidentielle »¹⁵, à l'origine du déficit démocratique du régime.

C'est oublier que le nouveau logiciel qu'est la VI^e République comportera, au mieux, des bugs mineurs qui nécessiteront de nouvelles mises à jours pour remédier aux défauts des institutions révélés par la pratique. Il serait en effet étonnant que ses auteurs réussissent là où tous les constituants ont échoué depuis 1789 en parvenant à figer une fois pour toute dans le marbre constitutionnel les règles d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics et la garantie des droits reconnus aux individus. Loin de résoudre les difficultés rencontrées, le changement de Constitution ne ferait vraisemblablement qu'en poser de nouvelles, avec en toile de fonds le spectre d'un retour à l'instabilité gouvernementale qu'ont connue les III^e et IV^e République du fait des 104 et 22 ministères qui se sont succédés de 1871 à 1940 et de 1946 à 1958.

On ne peut en outre exclure le scénario du pire : celui d'un vice irrécupérable affectant le nouveau logiciel au point de générer une erreur fatale qui fasse « planter » le système et rende indispensable le passage prématuré à une VII^e République, pleine d'incertitude pour l'avenir. Il ne faudrait ainsi pas que la foi en une VI^e-République-solution-miracle-à-tous-les-maux-des-institutions-françaises ne compromette l'acquis le plus important de la Ve : à savoir sa capacité à permettre à l'État de faire face aux menaces qui le frappent. Car la Constitution de 1958 a indéniablement fourni aux autorités instituées un cadre juridique leur permettant d'affronter une multitude d'épreuves : que l'on songe aux troubles algériens au tournant des années 60¹⁶, à la crise de la Nouvelle-Calédonie en 1985¹⁷, aux émeutes dans les banlieues en 2005¹⁸ ou aux attentats ayant frappé le pays depuis 2015¹⁹, la Constitution a en effet jusqu'à présent toujours fait preuve de résilience face aux défis dressés devant elle, dans des contextes aussi différents que la décolonisation, la guerre froide, les conflits régionaux internationaux, la plus grave crise économique depuis celle de 1929 et la montée en puissance du terrorisme international²⁰. Cette capacité d'adaptation lui a d'ailleurs permis de devenir la « vice-doyenne »²¹ des Constitution postrévolutionnaires puisque, les 65 ans de la III^e République mis à part, les autres textes votés depuis 1791 n'ont guère duré : la Constitution de 1793 n'est même jamais entrée en vigueur du fait des dangers qui menaçaient la Révolution, dès lors qu'elle n'est jamais sortie de l'urne dans laquelle elle avait symboliquement été mise à l'abri : « cette crèche fut » en effet « son tombeau », comme l'avait justement souligné Barère. Il ne faudrait ainsi pas qu'un passage idéalisé à une VI^e République ne remette en cause la capacité d'adaptation et de réaction qui fait la force du régime actuel.

¹⁴ « Ils sont pour la VI^e République. Oui, mais laquelle ? », *Slate.fr* 30.10.2014.

¹⁵ François B., « Changer de régime avec une VI^e République », *Le Monde* 3.5.2013

¹⁶ Cf. D. n° 61-395 et 61-396 du 22.4.1961, portant déclaration de l'état d'urgence et relatif à l'application de l'état d'urgence et Décision du 23.4.1961, faisant application de l'article 16.

¹⁷ Cf. Arrêté n° 85-35 du 12.1.1985 du Haut commissaire de la République et L. n° 85-96 du 25.1.1985, relative à l'état d'urgence en Nouvelle-Calédonie et dépendances.

¹⁸ Cf. D. n° 2005-1386 et 2005-1387 du 8.11.2005 et L. n° 2005-1425 du 18.11.2005.

¹⁹ Cf. D. n° 2015-1475 et 2015-1476 du 14.11.2015 ; n° 2015-1493 et 2015-1494 du 28.11.2015 et L. n° 2015-1501 du 20.11.2015 ; n° 2016-987 du 21.7.2016 et n° 2016-1767 du 19.12.2016.

²⁰ Cf. Carton O., *loc. cit.*

²¹ Nabli B. et Sutter G., « L'instabilité sous la Ve République », *RDP* 2009-6. 1599.

La vraie question n'est-elle d'ailleurs pas de savoir si on ne fait pas endosser plus de responsabilité à la Constitution de 1958 qu'elle n'en a dans le déficit démocratique allégué des institutions : la Ve République est-elle bien le problème ? Ne se trompe-t-on en effet pas de diagnostic ?

II. NE SE TROMPE-T-ON PAS DE DIAGNOSTIC ?

Le problème est-ce vraiment la Ve ou le fait qu'on soit déjà passé à une VIe ? (A) ; le texte constitutionnel ou la façon dont les partis politiques l'appliquent ? (B).

A. LES DIFFICULTES NE VIENNENT-ELLES PAS DE CE QU'ON EST DÉJÀ PASSE A UNE VI^E REPUBLIQUE ?

Si l'ancien président Nicolas Sarkozy a pu dénoncer en 2007 « cette maladie française qui consiste à vouloir changer la Constitution tous les cinq matins »²², la question se pose : le déficit démocratique dont souffre actuellement le régime du fait de son « hyperprésidentialisation » est-il véritablement imputable au texte de 58 ou bien le problème ne vient-il pas de ce que certaines des 24 révisions dont il a fait l'objet depuis son adoption ont si radicalement bouleversé son équilibre que l'on est, de fait, matériellement passé sous une VIe République, même si on continue, formellement, d'être régi par un texte appelé « Ve République » ? Et si tel est le cas, la véritable solution ne serait-elle pas de renouer avec l'esprit originel des institutions par une nouvelle révision *de la* Constitution plutôt que de vouloir prendre la voie toujours hasardeuse d'un changement *de* Constitution ?

Si on admet que la révision constitutionnelle précitée du 6 novembre 1962 n'a fait que révéler la véritable nature du régime, en transformant le régime parlementaire dualiste mis en place en 1958 en un régime parlementaire à « captation présidentielle »²³ ou à tendance présidentieliste, plus conforme à la conception gaulienne de la Constitution idéale, exprimée le 16 juin 1946 dans le célèbre discours de Bayeux²⁴, force est de constater que ce régime restait malgré tout équilibré : dans la mesure où un partage des compétences demeurait en période de concordance des majorités entre le chef de l'État et le premier ministre (au premier, **pour faire simple**, les affaires étrangères et la défense ; au second la politique intérieure)²⁵ ; et où les citoyens avaient toujours la possibilité de revenir à une lecture parlementaire plus classique de la Constitution, en votant la cohabitation.

²² « La révision de la Constitution : une "règle d'or" sous la Ve République », *Le Monde* 24.2.2011.

²³ Le Divillec A., « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la Ve République », in *Mél. Avril*, Montchrestien 2001, p. 350.

²⁴ Certains auteurs estiment même que la nature « présidentieliste » du régime a en réalité été révélée dès 1959, avec la décision du général de Gaulle de régler le conflit algérien par une politique d'auto-détermination. V. par ex. Beaud O., « Les mutations de la Ve République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs* 2001-99. 27.

²⁵ D. Chagnollaude et J.-L. Quermonne notent à ce propos que « même en présence d'une majorité parlementaire homogène par rapport à la majorité présidentielle, le fait pour le gouvernement d'exercer le rôle de "courroie de transmission" entre le Président et le Parlement lui réserve une latitude d'action tout à fait réelle. Et sa responsabilité politique devant l'Assemblée nationale l'oblige à tenir compte des tendances existant à l'intérieur de sa majorité, ce qui lui permet d'en jouer » (*Le gouvernement de la France sous la V^e République*, Fayard 1996, p. 293).

De ce point de vue, « le fondateur de la Ve République ne reconnaîtrait plus (...) son précieux héritage » comme le fait très justement remarquer Christiane Gouaud²⁶. Car cet équilibre a été rompu par l'introduction du quinquennat et l'inversion du calendrier des élections législatives et présidentielles opérés par la révision constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 et la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 : dès lors qu'en favorisant la simultanéité des deux scrutins (hors dissolution de l'Assemblée nationale, décès, démission voire destitution de l'intéressé²⁷), le premier de ces textes conduit le chef de l'État à prendre part « à la lutte directe des partis », en dépit de la mise en garde adressée contre cette dérive par le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964²⁸. En faisant découler l'élection législative de celle du chef de l'État, le second fait en outre de la majorité des membres de l'Assemblée nationale ses débiteurs, dans la mesure où ils n'ont été élus que pour mettre en œuvre sa politique²⁹. Non contents de conférer au locataire de l'Élysée un rôle encore « plus partisan », contraire au statut d'arbitre impartial que lui confie l'article 5 C., ces dispositions l'ont ainsi revêtu d'une autorité politique qui lui permet de revendiquer en droit une « hyperprésidence »³⁰, basée sur une approche véritablement jupitérienne du pouvoir, au moins en début de mandat. En écho au président Chirac qui déclarait : « je décide, il exécute »³¹ pour résumer ses relations avec son ministre de l'intérieur, le président Sarkozy (à qui s'adressait cette mise au point) faisait ainsi sienne cette formule à partir de 2007³² avant de pousser sa logique à l'extrême. S'il a en effet relégué le premier ministre au rang de simple « collaborateur »³³, l'auto-discipline dont a fait preuve le président Hollande dans l'exercice de ses fonctions ne constitue pas un « changement constitutionnel » propre à neutraliser pour l'avenir le risque de présidentialisation accrue des institutions désormais permis par les concordances de majorité.

Si les réformes du tournant des années 2000 peuvent pour cette raison être considérées comme la « Constitution Grévy » de la Ve République³⁴, ce constat pose dans le même temps la question : au-delà des questions textuelles, le cœur du problème ne vient-il pas de la façon dont les acteurs politiques appliquent le texte constitutionnel ?

B. LE PROBLEME N'EST-CE PAS PLUTOT LA FAÇON DONT LE PERSONNEL POLITIQUE APPLIQUE LA CONSTITUTION ?

Ses détracteurs ne lui reprochent-ils pas plus que ce dont la Constitution de 1958 est responsable ? Car à y regarder de plus près la vassalisation de la représentation nationale comme la neutralisation du pouvoir d'expression directe des citoyens semble davantage trouver son origine dans le jeu partisan né de la professionnalisation de la vie politique que dans les prérogatives du président de la République.

D'un côté, c'est en effet la discipline des partis qui est la véritable cause du phénomène de transformation des assemblées en chambres d'enregistrement. Car le texte constitutionnel, lui, a été à plusieurs reprises modifié, afin de renforcer les contre-pouvoirs face au chef de l'État. Sans

²⁶ « Réflexions sur la crise de la Ve République », *D.* 2002. 1843 s.

²⁷ Ces différentes hypothèses pouvant favoriser une nouvelle cohabitation. En ce sens, v. Mathieu B. et Verpeaux M., « Les noces d'or de la Constitution », *JCP-G* 2008-40. 189 ; Rousseau D., *La Ve République se meurt, vive la démocratie*, O. Jacob 2007, p. 184 ; Nabli B. et Sutter G., *loc. cit.*

²⁸ Citée par Chaltiel F., « Propos sur l'actualité de la Ve République », *RDP* 2006-2. 301.

²⁹ Aromataro S., « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP* 2007-3. 371 s.

³⁰ « Nicolas Sarkozy, l'hyperprésident », *Le Figaro* 21.6.2007.

³¹ « Nicolas Sarkozy au piquet », *Le Monde* 14.7.2014.

³² « Hollande : le choix risqué d'un président aux avant-postes », *Le Monde* 17.9.2012.

³³ « Trop seul », *Le Monde* 4.8.2007.

³⁴ Sur ce point, v. Mathieu B. et Verpeaux M., *loc. cit.*

s'attarder sur les révisions qui ont tendu à développer le contrôle juridictionnel de constitutionnalité³⁵, à favoriser l'essor du droit européen³⁶ et à accentuer la séparation verticale des pouvoirs³⁷, force est de constater que de nombreuses autres dispositions ont été votées pour revaloriser les prérogatives parlementaires de contrôle du gouvernement, d'évaluation des politiques publiques et d'élaboration des lois : puisque c'était notamment l'objectif affiché des révisions n° 95-880 du 4 août 1995, n° 96-138 du 22 février 1996 et n° 2008-724 du 23 juillet 2008 précitée, comme cela ressort de la nouvelle rédaction de l'article 24 de la Constitution (article 24 C.). Seul le jeu partisan empêche ainsi à ces réformes de produire les effets escomptés, en enfermant le plus souvent la majorité et l'opposition dans une relation conflictuelle, peu constructive. Tandis en effet que la crainte du bloc majoritaire légitimé par les urnes de perdre le pouvoir le conduit généralement à renoncer à l'exercice de ses prérogatives institutionnelles pour soutenir le gouvernement issu de ses rangs³⁸, le désir du bloc d'opposition d'arriver aux affaires lors des prochaines élections l'amène tout aussi généralement à s'enfermer dans une contestation symbolique de la politique menée³⁹. Et lorsque la représentation nationale se met d'accord c'est parfois davantage pour préserver ses prérogatives face à la crainte jadis exprimée par Émile Combes de voir le « pays (...) penser (...) qu'il est inutile de se donner des mandataires »⁴⁰ que pour répondre aux attentes populaires.

D'un autre côté en effet, une sorte de consensus transclivage conduit la « partitocratie » à neutraliser les révisions constitutionnelles qui pourraient renforcer le jeu démocratique, en organisant de nouveaux modes de participations directes des citoyens dans la prise de décision publique⁴¹.

Ce consensus explique en premier lieu que le recours au référendum permis aux articles 11, 88-5 et 89 C. soit triplement limité⁴² : quant à son initiative d'abord, puisque l'article 11 issu de la révision précitée de 2008 n'instaure en réalité qu'un référendum d'initiative minoritaire (et non populaire) pouvant être déclenché par un cinquième des membres des assemblées (avec le soutien d'un dixième des électeurs), et que seul le chef de l'État ou le pouvoir Exécutif et les parlementaires peuvent déclencher un référendum sur le fondement des articles 88-5 et 89 ; quant à son champ d'application, ensuite, puisque s'il est heureux que l'article 89 ne puisse être utilisé pour remettre en cause la « forme républicaine du gouvernement », la possibilité de recourir à l'article 88-5 pour faire approuver les seuls traités d'élargissement communautaire – à l'exclusion des traités d'approfondissement qui sont pourtant les plus importants⁴³ – est pour le moins étonnante comme le maintien d'une liste limitative de matières pouvant être soumises à référendum par la voie de l'article 11 ; quant à sa possibilité d'aboutir, enfin, puisque la

³⁵ L. c. n° 74-904 du 29.10.1974 et n° 2008-724 du 23.7.2008.

³⁶ L. c. n° 92-554 du 25.6.1992, n° 99-49 du 25.1.1999, n° 2005-204 du 1^{er}.3.2005 et n° 2008-724 préc. « Le Roi tient toujours le sceptre, mais il est nu et cela commence à se savoir » font à ce propos remarquer B. Mathieu et M. Verpeaux (*loc. cit.*).

³⁷ L. c. n° 2003-276 du 28.3.2003.

³⁸ Comme l'illustre l'incapacité des « frondeurs » socialistes à déposer une motion de censure contre le gouvernement sur le fondement de l'article 49.2 C. dans le cadre du vote de la loi travail dite « El Khomri ». V. « Loi travail : échec de la motion de censure voulue par les frondeurs de gauche », *Le Monde* 11.5.2016.

³⁹ Sur cette question, v. art. 51-1 C. et les règlements des Assemblées.

⁴⁰ Mopin M., *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, DF 1988, p. 183.

⁴¹ Les prises de positions de personnalités politiques telles qu'Émile Combes ou Jean Lecanuet assimilant le référendum à « un renversement absolu du régime représentatif » ou une atteinte à la caractéristique première des « démocraties pluralistes » qui est de « repose(r) beaucoup plus sur une conception médiatisée de l'élaboration des lois » sont à ce titre révélatrices de la crainte de la représentation nationale (cités *in* Mopin M., *op. cit.*, p. 183 et 186).

⁴² Sur cette question, v. notre article « La démocratie participative... », *loc. cit.*

⁴³ Sur cette question, v. Chaltiel F., « L'article 88-5 » *in* *La révision de 2008*, LGDJ 2011, p. 456.

représentation nationale peut toujours court-circuiter le vote populaire. Ce qu'elle ne se prive d'ailleurs pas de faire puisque, comme chacun sait, seules 2 des 24 révisions constitutionnelles intervenues depuis 1958 ont été approuvées par le peuple (celle de 1962 sur l'élection du président au suffrage universel direct et celle de 2000 sur le quinquennat).

Ce même consensus explique, en second lieu, le refus constant de la classe politique d'introduire des référendums révocatoires en droit français. Les 3 révisions qui sont intervenues depuis les années 1990 pour mettre fin au sentiment d'impunité des représentants – avec le vote des lois constitutionnelles n° 93-952 du 27 juillet 1993, n° 95-880 du 4 août 1995 et n° 2007-238 du 23 février 2007 – ont en effet pour point commun de faire dépendre la mise en œuvre ou le jugement des poursuites pénales respectivement dirigées contre les ministres, les parlementaires et le chef de l'État à la décision politique d'autres autorités instituées : tandis en effet que les membres du gouvernement ne peuvent être jugés à l'occasion de faits rattachables à l'exercice de leurs fonctions que par une Cour de justice de la République essentiellement constituée de parlementaires (art. 68-1 et 68-2 C.), les poursuites contre ces derniers ou le chef de l'État ne peuvent en principe être autorisées durant l'exercice de leur mandat que par leurs pairs (art. 26 C.) ou le parlement réuni en Haute cour de justice (art. 67 et 68 C.). Or, comme le soulignait le regretté Jean Foyer à propos des membres du parlement, la maxime latine *hodie tibi, cras mihi* (« aujourd'hui moi, demain toi ») conduit souvent le personnel politique à faire preuve d'indulgence coupable envers les siens lorsqu'ils sont poursuivis⁴⁴. Contrairement à l'analyse classique, la démocratie libérale n'est ainsi pas toujours cette heureuse synthèse des pensées démocratique et libérale opérée dans l'intérêt de tous. Les règles actuellement applicables à la responsabilité des représentants montrent en effet qu'une tierce logique l'emporte parfois sur leurs prescriptions, le droit positif les combinant d'une façon qui renforce les prérogatives des représentants au détriment de ce que requiert le bien commun : pendant qu'elle emprunte à la pensée démocratique l'idée que seule une décision politique peut juger ou autoriser l'exercice des poursuites contre les intéressés, cette logique représentative retient ainsi de la pensée libérale l'idée que seuls les représentants sont fondés à prendre une telle décision⁴⁵. Sous couvert de les transposer en droit, cette logique méconnaît ainsi chacune de ces pensées en ignorant que la première postule en toute circonstance le respect de la volonté générale ; et la seconde l'obligation de chacun d'assumer personnellement la responsabilité de ses actes – surtout lorsqu'il s'agit d'infractions à la loi pénale. Avec les conséquences que l'on connaît en terme d'impunité du personnel politique⁴⁶ alors que « pouvoir et responsabilité » devraient toujours « aller de pair »⁴⁷, comme le rappelait encore en 2005 Pascal Jan.

* *
*

En conclusion, le déficit démocratique de la Ve République semble davantage provenir « de l'importance décisive de l'interprétation »⁴⁸ que les acteurs politiques retiennent du texte constitutionnel que du seul rôle du chef de l'État dans le fonctionnement des institutions. Contrairement à ce qu'avancent les partisans de la VIe, ce dernier ne peut en effet pas tout. Non

⁴⁴ *Le député dans la société française*, Economica 1991, p. 50.

⁴⁵ Sur cette question, v. notre thèse *La protection des décideurs publics face au droit pénal*, LGDJ 2008.

⁴⁶ Encore illustrée par le jugement rendu par la CJR dans le cadre de l'affaire Lagarde. V. « Affaire Tapie : Christine Lagarde coupable de "négligence" mais dispensée de peine », *Le Monde* 19.12.2016.

⁴⁷ Jan P., « La Constitution de la VIe République, réconcilier les français avec la démocratie », *LPA* 2005-211. 5.

⁴⁸ Beaud O., *loc. cit.*, p. 31.

seulement le poids de son autorité varie d'une présidence à l'autre⁴⁹, mais, en cours de mandat, il peut devenir un « chef au pied d'argile »⁵⁰, en cas de cohabitation ou de majorité de soutien relative au parlement.

Si céder aux sirènes du révisionnisme constitutionnel ne garantit ainsi nullement de surmonter les maux du régime actuel, certaines propositions des partisans d'une VI^e République n'en méritent pas moins l'attention. Il conviendrait en effet de modifier la Constitution de 1958 de façon à assurer une meilleure représentativité des citoyens au parlement tout en leur permettant de participer plus directement à la prise de décision publique.

Remédier au problème de représentativité des chambres tout d'abord passerait par une modification de la composition de l'Assemblée nationale prévue par l'article 25 C. Il s'agirait d'imposer le recours à une « dose » de proportionnelle⁵¹ et au tirage au sort pour désigner les députés, afin de mettre fin « aux majorités automatiques souvent fortement majorées »⁵² qui faussent la pratique des institutions, comme le résume Jean-Claude Zarka. Tandis que le premier mécanisme obligerait les partis à un dialogue davantage constructif tout en évitant les situations de blocage grâce à un correctif majoritaire, le second permettrait – sous réserve de conditions de qualification et d'indépendance – à plus de représentants « sans étiquettes » de siéger au parlement. Serait ainsi mis un terme à une anomalie héritée de la Révolution : celle qui a consisté en 1789 à « tourn(er) le dos au tirage au sort en instituant un pouvoir représentatif élu »⁵³ alors que, comme l'enseignait Montesquieu, c'est « le suffrage par le sort » qui « est de la nature de la démocratie » ; « le suffrage par choix », lui, « est de celle de l'aristocratie »⁵⁴. Dès lors que l'effet conjugué de ces deux procédés favoriserait en outre un renouvellement des idées au sein du Parlement, leur introduction relèverait davantage de la « piqûre calmante » que du « venin mortel », pour reprendre l'image expressive de Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux⁵⁵.

Assurer une plus grande participation directe des citoyens à la prise de décision supposerait dans le même temps d'instituer un véritable référendum d'initiative populaire à l'article 11 C. et de le doubler, grâce à une réécriture des articles 26, 68, 68-1 et 68-2 C., d'un référendum révocatoire permettant au corps électoral de destituer lui-même les gouvernants coupables de manquements très graves aux devoirs de leur charge, de façon à mettre un terme à l'inaction des autres pouvoirs institués dans des cas extrêmes.

Le nouvel article 45-2 de l'ordonnance modifiée n° 58-1067 du 7 novembre 1958⁵⁶ interdisant de se servir du référendum d'initiative minoritaire prévu à l'article 11 C. pour opérer ces modifications⁵⁷, la question se pose toutefois des moyens dont dispose le corps électoral pour obtenir de ses représentants qu'ils satisfassent à ses attentes légitimes. D'une nouvelle révision de la Constitution par le Congrès du Parlement à l'élection de candidats favorables à une réforme des institutions par la voie référendaire, en passant par une modification dudit article 45-2... toutes les options sont sur la table. Aux partis de gouvernement de faire les bons choix s'ils ne veulent pas que les citoyens ne souscrivent un jour à l'analyse de Mirabeau : « Sire », avait-il dit

⁴⁹ Sur ce point, v. Le Divellec A., « Le prince inapprivoisé », *Droits* 2007-44. 137.

⁵⁰ « La réelle mais fragile... », *loc. cit.*

⁵¹ Car une loi ordinaire suffirait pour introduire une « dose » de proportionnelle. La loi n° 85-690 du 10 juillet 1985 avait d'ailleurs retenu pour l'élection législative de 1986 un mode de scrutin « à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel » (art. 1^{er}).

⁵² *Loc. cit.*

⁵³ Chemin A., « La démocratie autrement », *Le Monde des idées* 20.7.2016.

⁵⁴ *Œuvres complètes de Montesquieu*, vol. 3, *De l'Esprit des lois*, Voltaire Foundation 2008, p. 18.

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ Issu de la LO n° 2013-1114 du 6.12.2013.

⁵⁷ En confiant au Conseil constitutionnel le soin de vérifier « qu'aucune disposition de la proposition de loi n'est contraire à la Constitution ».

à Louis XVI, « quand on voit où les bonnes têtes ont mené le pays, il ne serait peut-être pas inutile d'essayer les mauvaises »⁵⁸.

À Rouen, le 1^{er} mars 2017.

⁵⁸ Cité in Koenig M., *L'apothéose des termites*, Aubin 1997, p. 9.