

Etudes et documents

Colloque UbiDEM « La réforme » – le 15 septembre 2017 –
ENS Rennes.

Réformer la Vème République ou consacrer une VIème République ?, une arlésienne du droit constitutionnel français

Audrey de Montis*

Citer cet article : Audrey DE MONTIS, « Réformer la Vème République ou consacrer une VIème République ?, une arlésienne du droit constitutionnel français », Revue générale du droit (www.revuegeneraledudroit.eu), Etudes et documents.

* Maître de conférences à l'Université de Rennes 1.

Alors que le thème d'une VI^{ème} République – véritable serpent de mer du droit constitutionnel et des institutions politiques –, a été de nouveau évoqué au cours de la dernière campagne présidentielle, la vigueur de la V^{ème} République est aussi, en parallèle, régulièrement réaffirmée. Guy Carcassonne, dans un écrit consacré à l'« immuable V^{ème} République », avait eu en 2008 ces mots : « Qu'on s'en réjouisse ou qu'on s'en exaspère, il serait temps d'admettre, après cinquante ans, que la V^{ème} République est plus forte que les hommes qui la font vivre, qu'elle les soumet à ses lois et n'entend pas se plier aux leurs »¹.

Pour croire au « mythe »² d'une VI^{ème} République, l'image d'une V^{ème} République « poussiéreuse » qui mériterait d'être revue en profondeur, doit être dessinée. La France, légitimement qualifiée de « laboratoire constitutionnel » tellement elle a expérimenté depuis 1789 de régimes politiques variés dont cinq Républiques aux dénominations différentes et singulières³, devrait donc se doter d'une nouvelle Constitution pour une *autre* République. Le changement serait d'importance car « chaque nouveau numéro de République est la traduction d'une métamorphose

¹ Guy CARCASSONNE, « Immuable V^{ème} République », *Pouvoirs* n°126, 2008, p. 34.

² Henry ROUSSILLON rappelle dans son article les sens du terme « mythe », comme celui « d'utopie, au sens d'irréalisé, mais aussi d'irréalisable » : « Le mythe de la "VI^{ème} République" », in *Mélanges en l'honneur de Pierre Pactet L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Paris, Dalloz, 2003, pp. 392-393.

³ « la Première République, au fondement des Républiques ; la Seconde République ou le présidentialisme américain au coeur battant du XIX^{ème} siècle ; la Troisième République ou le "parlementarisme absolu" comme la Quatrième République ("La mal aimée") ; enfin la Cinquième République, monarchie républicaine ou régime semi-présidentiel... » : Stéphane BAUMONT, « De la VI^{ème} République et de la numérologie républicaine », in Henry ROUSSILLON (dir.), *Demain la Sixième République ?*, colloque organisé par le Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques à l'Université de Toulouse I-sciences sociales les 6 et 7 avril 2006, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 166.

constitutionnelle et politique bouleversant le régime existant. Il ne peut y avoir de nouveau numéro sans nouvelle constitution. La numérogie est donc l'illustration arithmétique d'un bouleversement constitutionnel et politique »⁴.

Aujourd'hui encore, la nature du régime politique est difficile à qualifier tellement il est singulier : régime parlementaire, régime semi-présidentiel ou semi-parlementaire, régime présidentiel, régime « parlementaire bi-représentatif »⁵, régime parlementaire « à forte domination présidentielle »⁶... Cette indétermination est révélatrice d'un régime contesté dès l'origine. Ces éléments sont connus : si la Constitution est largement adoptée par le peuple français le 28 septembre 1958, des doutes sont immédiatement formulés sur la durée de vie de ce texte. Il était difficile d'imaginer qu'il survive au-delà de la présidence du Général de Gaulle. Dès 1959, c'est Pierre Mendès-France ainsi que l'universitaire Jacques Georgel qui émettent des critiques⁷, que l'on retrouve sous la plume de Maurice Duverger un an plus tard. Dans le journal *Le Monde*, il indique le 2 janvier, que « Peu de constitutions dans notre histoire ont, si jeunes, subi tant d'outrages, sinon celles qui n'ont pas duré »⁸. En 1961, il approfondit son point de vue et, après avoir estimé qu'il faudrait

⁴ Stéphane BAUMONT, *ibid.*

⁵ Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges en l'honneur de Michel Troper L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, pp. 299-314.

⁶ Guy CARCASSONNE, *art.cit.*, p. 31.

⁷ Voir sur ce point Emilie MARCOVICI, « La gauche et la VI^{ème} République : la VI^{ème} République : objet mercatique ou projet politique pour la gauche ? », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 217.

⁸ Pierre AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^{ème} République », *Pouvoirs* n°126, 2008, p. 6.

changer de Constitution, il évoque le thème d'une « VI^{ème} République »⁹. Tout au long des années 1960 et 1970, les critiques sont régulières mais lorsque François Mitterrand accède à l'Élysée en 1981, elles se tarissent un peu. En 2001, une « Convention pour la VI^{ème} République » est créée¹⁰ ; en 2007, c'est l'un des thèmes qui structure la campagne présidentielle et, plus récemment, durant celle de 2017, Jean-Luc Mélenchon en a fait une idée structurante.

Au départ, le raisonnement est simple : les partisans d'une VI^{ème} République rejettent la V^{ème} République et imaginent donc un autre texte constitutionnel pour fonder une nouvelle République. Dès lors, il est nécessaire de revenir sur les « pathologies » du régime politique existant pour mieux saisir ce mouvement d'idées. Autrement dit, qu'est-ce qui est si critiquable actuellement et qui justifierait une nouvelle numérotation ?

La figure présidentielle est l'objet de toutes les contestations. Envisagé initialement comme un « arbitre » (notion déjà particulièrement ambiguë¹¹), disposant de pouvoirs propres lui permettant d'intervenir périodiquement mais à titre exclusif, le Président de la République a étendu progressivement son influence sur l'ensemble des institutions en s'arrogeant les pouvoirs partagés transformés en « pouvoirs personnels »¹². Comme l'indique alors Marie-Anne Cohendet, le « lien fondamental entre responsabilité et pouvoirs (...) a (...) été perdu de vue »¹³. « Placé au-dessus des partis, élu par un collège »¹⁴ électoral, le

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Voir les propos de Bastien FRANÇOIS, « Le projet de la Convention pour la VI^{ème} République », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 195.

¹¹ Au sens courant déjà, un arbitre est à la fois une personne dotée d'une légitimité particulière pour s'imposer et trancher un conflit mais qui se tient à distance pour surveiller, n'intervenant qu'irrégulièrement.

¹² Marie-Anne COHENDET, « La cohabitation et la VI^{ème} République », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 129.

¹³ *Ibid.*

Président est de nos jours immergé dans la logique des partis, qui lui permettent de conquérir et d'exercer le pouvoir grâce au soutien populaire¹⁵. L'élection au suffrage universel direct, la réduction de la durée du mandat puis la tenue des élections législatives consécutivement aux élections présidentielles depuis 2002 lui ont permis de disposer d'une forte légitimité d'abord et d'une majorité généralement confortable ensuite, pour traduire, aisément, ses promesses électorales. Parce que le bicéphalisme du pouvoir exécutif est ambigu, le rôle du Premier ministre est, *in fine*, variable. Une « hiérarchie » s'est instaurée entre le Président et lui. Né grâce au chef d'État qui le nomme, il n'est pas contraint de solliciter un vote de confiance auprès de la première Chambre. Si les relations au sein de l'organe exécutif sont difficiles à démêler, celles que le couple entretient avec le Parlement sont tout aussi compliquées : le parlementarisme rationalisé a, il est vrai, « trop » bien fonctionné. Doublement enserrées par le texte constitutionnel et le fait majoritaire, les assemblées parlementaires ont été dénoncées comme progressivement incapables de faire émerger ou rebondir une initiative politique, limitées à endosser le rôle de « chambres d'enregistrement ». Nicolas Roussellier, dans un ouvrage récent, a ainsi pu relever que la France « est passée d'un déséquilibre institutionnel à un autre »¹⁶, d'un Parlement trop puissant à un Président aujourd'hui très ou trop puissant. Le Conseil constitutionnel, s'il s'est progressivement érigé, à compter des années 1970, en « rempart contre les excès de la majorité » selon la formule, n'a pas non plus été conçu, à l'instar de la Cour constitutionnelle allemande par exemple, comme une juridiction pouvant

¹⁴ Discours du Général DE GAULLE, prononcé à Bayeux, le 16 juin 1946.

¹⁵ Armel LE DIVELLEC et Michel DE VILLIERS définissent le parti comme une « forme organisée et durable de participation à la vie politique, un parti est un rassemblement de citoyens qui se proposent, par la recherche du soutien populaire, de conquérir et d'exercer le pouvoir » : *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 11^{ème} éd., 2017, p. 268.

¹⁶ *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XIX^e siècles*, Paris, Gallimard, coll. NRF essais, 2015, p. 13.

arbitrer les conflits entre les organes constitutionnels. En résumé, sur ce premier point, le déséquilibre entre les pouvoirs publics constitutionnels est très marqué et la nature du régime politique est imprécise.

La seconde grande critique adressée par les défenseurs d'une VI^{ème} République concerne la place du peuple, qui est limitée. Celui-ci n'est sollicité, à travers le corps électoral, qu'à titre périodique au moment des élections nationales et locales. Hormis le procédé électif, à intervalles plus ou moins réguliers et pour lequel l'intérêt n'est pas vif, les citoyens ne se voient pas proposer des mécanismes de démocratie semi-directe pour participer concrètement à l'exercice du pouvoir ; ainsi, la voie du référendum n'est pas utilisée. Le désintérêt des citoyens pour les gouvernants est latent et se manifeste par une diminution de la cote de confiance dans les institutions et par le phénomène de l'abstention, indices caractéristiques de ce qui est communément (mais rapidement) appelé la « crise de la représentation »¹⁷. Le Parlement peine à s'ériger en un lieu de confrontation des opinions, d'information, de connaissance et de relais pour les citoyens. Ces derniers ont tendance à délaissier les élus et ne les sollicitent pas véritablement pour puiser et transmettre des éléments d'informations. Grâce au développement des moyens informatiques et technologiques, ils utilisent d'autres voies pour s'exprimer. Progressivement, un écart s'est donc creusé entre d'un côté, le citoyen (lequel est plus actif pour s'informer et diffuser ses idées) et le « citoyen-électeur » qui n'est que rarement consulté. Autrement dit, une certaine tension existe entre la forme traditionnelle du gouvernement représentatif, structurée par le vote, et les exigences démocratiques, évolutives, qui tendent à renforcer le rôle du peuple.

Tous ces dysfonctionnements nourrissent les revendications des partisans d'une VI^{ème} République qui ambitionnent d'y remédier grâce à une nouvelle Constitution. Le terme de « responsabilité » des gouvernants

¹⁷ En réalité, des critiques ont toujours été formulées à l'égard de la représentation. MASSIMO LUCIANI a ainsi précisé en 2016 que « l'on a parlé d'une "crise de la représentation" dès le début de l'histoire des régimes représentatifs ». En France, de nombreux auteurs (JOSEPH-BARTHÉLÉMY, CAPITANT...) y ont consacré plusieurs écrits dès le début du XX^{ème} siècle.

(conscients de l'étendue de leurs compétences et rendant compte de leurs actions) et des gouvernés (s'impliquant davantage mais de façon raisonnée), structure les différentes pistes de réforme.

Dans la présente analyse, il convient donc d'évaluer l'intérêt défendu par les partisans d'une VI^{ème} République de concevoir un texte constitutionnel pour créer *formellement* un nouveau régime politique. L'approche matérielle, consistant à envisager qu'en raison des nombreuses et hétérogènes modifications constitutionnelles, la V^{ème} République aurait depuis longtemps laissé place à une XII^{ème} ou une XIII^{ème} République¹⁸ ne sera pas étudiée. Mais, même en optant pour un angle seulement formel, la difficulté est déjà bien présente alors que l'idée au départ était relativement simple. Si les défenseurs d'une VI^{ème} République se rassemblent sur le constat de l'agonie de la République actuelle et de la nécessité d'une nouvelle Constitution, c'est précisément sur les solutions à apporter qu'ils s'opposent ensuite, parfois sensiblement. Le risque pour la VI^{ème} République est alors celui de se limiter à n'être qu'un « grand mouvement » réunissant tous ceux qui sont contre la V^{ème} République, plus qu'un projet abouti et cohérent, ayant vocation à s'y substituer.

Il faut donc commencer par étudier les propositions des défenseurs de ce projet pour mesurer l'intérêt de fonder un nouveau régime grâce à un nouveau texte constitutionnel (I). Il ressortira de cette première analyse que la meilleure réponse à apporter n'est peut-être pas celle d'écrire une nouvelle Constitution (II) mais qu'il est préférable, de façon paradoxale, d'envisager la V^{ème} République comme le meilleur remède.

¹⁸ François LUCHAIRE a pu dire que « le régime actuel est déjà une VI^{ème} République puisqu'il ne correspond plus à la V^{ème} République telle que le Général de Gaulle l'avait voulue ou tout au moins exposée » : « Déformation et réformation de la Constitution de 1958 », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 26. Voir aussi Stéphane BAUMONT qui en 2006, numérotait jusqu'à la XI^{ème} République, *art.cit.*, p. 167.

I. L'incertitude dans la consécration d'une VI^{ème} République

Derrière ces mots – VI^{ème} République –, se cache une variété de propositions qui n'ont pas nécessairement d'unité. Il y a presque, en réalité, autant de sixièmes républiques que d'auteurs. Pour tenter d'apporter un peu de clarté, il convient de distinguer de nouveau les organes étatiques classiques (qui pourraient s'équilibrer sur de nouvelles bases) et le peuple, qui pourrait être identifié comme un contre-pouvoir voire même comme un pouvoir¹⁹. En effet, l'une des volontés des défenseurs d'une VI^{ème} République est de qualifier clairement la nature du régime politique. Les gouvernants disposeraient donc d'une nouvelle Constitution qui indiquerait précisément leurs statuts, leurs compétences et leurs relations (A). Mais il est aussi question de limiter leurs pouvoirs par d'autres moyens que par le jeu de la balance des pouvoirs : il s'agirait de renforcer la place du peuple, ce qui aurait également pour conséquence, de revitaliser la démocratie (B). Toutefois, sur ces différents points, des incertitudes sont aisément mesurables.

A. Une VI^{ème} République pour identifier la nature du régime politique

Parce que la nature du régime politique français est, depuis l'origine, ambivalente en raison d'un texte constitutionnel largement soumis à interprétation et d'une pratique politique favorable à l'hypertrophie présidentielle, il serait impératif qu'une nouvelle Constitution vienne lever les incertitudes à ce sujet. Sur ce point, deux grands courants, bien distincts, peuvent être identifiés : le premier, minoritaire – regroupe ceux qui sont favorables à un régime présidentiel – tandis que le second, logiquement majoritaire, est composé de partisans d'un *autre* régime parlementaire. Cependant, ces deux hypothèses ne semblent pas constituer un remède pleinement efficace aux pathologies détectées.

¹⁹ Il convient de mentionner ici la théorie du pouvoir de suffrage, voir par exemple BLIN (F.), « Le “pouvoir de suffrage” chez Hauriou et sa postérité doctrinale », *RFDC*, 2016, pp. 807-830

1. Pour un régime présidentiel

Les partisans d'un régime présidentiel sont les défenseurs traditionnels d'une VI^{ème} République et depuis une dizaine d'années, plusieurs politiques ont remis l'ouvrage sur le métier. Cette hypothèse a eu un temps la faveur des radicaux de gauche, des Verts, de François Bayrou ou encore plus récemment de Nathalie Kosciusko-Morizet et de Claude Bartolone. Dans cette hypothèse, le rôle du Président de la République est redéfini et c'est la fonction de Premier ministre qui est, soit purement et simplement supprimée (c'est l'hypothèse du régime présidentiel américain *emprunté* par la France), soit réduite (c'est l'hypothèse d'un régime présidentiel *à la française...*)²⁰. Les éléments du raisonnement sont les suivants : constatant la prépondérance du Président sur l'ensemble des autres organes et ne souhaitant pas revenir sur son mode de désignation, ils envisagent de compenser ce déséquilibre institutionnel majeur par l'instauration d'un régime présidentiel. Cette idée a le mérite de favoriser une vraie rupture, justifiant *formellement* le passage d'une V^{ème} République « parlementaire » à une VI^{ème} « présidentielle ». Toutefois, pour plusieurs raisons, cette conception d'une VI^{ème} République est critiquable. En premier lieu, à la lumière des expériences constitutionnelles précédentes, la France a déjà expérimenté ce type d'équilibre entre les organes constitutionnels et il a produit des effets paradoxaux²¹. Certes, consacrer actuellement un régime présidentiel mettrait fin à l'ambiguïté de la dyarchie, mais le Président serait amené à composer avec un organe législatif indépendant, qui pourrait complètement paralyser son action s'il est de sensibilité politique opposée. Cela a déjà été démontré, dans un régime présidentiel, la croyance selon laquelle un Président dispose de davantage de pouvoirs et d'influence que dans un régime parlementaire est fautive. Sans Premier ministre, des situations de blocage extrême pourraient en résulter. Ce

²⁰ Sur la distinction, voir l'article de Philippe LAUVAUX, « La VI^{ème} République et le régime présidentiel », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 146 et s.

²¹ Cet élément est connu, nous pouvons ainsi nous souvenir de la deuxième République.

régime, fonctionnant bon gré mal gré aux États-Unis, ne s'« emprunte » pas facilement²². Là-bas, les crises sont résolues après des heures de discussion et de négociation, pouvant faire suite, elles-mêmes, à des périodes de *shutdown*. En définitive, au lieu d'aboutir à une clarification des pouvoirs au sein de l'organe exécutif, c'est un autre effet, celui d'une institution parlementaire renforcée qui pourrait en résulter. Par ailleurs, en adaptant « à la française » le modèle du régime présidentiel américain, c'est-à-dire en conservant le Premier ministre, est-il certain qu'une plus grande clarté se substituerait aux équivoques actuelles ?

La seconde hypothèse, visant à conserver la nature traditionnelle du régime politique mais à repenser l'équilibre existant est plus convaincante.

2. Pour un régime parlementaire rénové

Cette proposition est plus fréquemment défendue. Il est question ici de revenir à un « pur » régime parlementaire où le rôle du chef de l'État diminue considérablement au profit de celui du Premier ministre, à qui revient, à titre exclusif ou non, le pouvoir de dissolution. Le Parlement verrait quant à lui ses prérogatives renforcées. Ces éléments sont persuasifs. Mais, c'est sur l'épineuse question de l'élection du chef de l'État que les pistes de réflexion emportent moins de conviction. Si certains envisagent de supprimer le mode d'élection au suffrage universel direct²³, d'autres se prononcent pour son maintien mais en allongeant la durée de mandat, qui pourrait être de sept ans (renouvelable ou non²⁴),

²² À propos du régime présidentiel, Henry ROUSSILLON parle d'un « mirage car (...) [il] n'existe nulle part sauf aux États-Unis, c'est-à-dire dans un contexte politique et constitutionnel tout à fait particulier » : « Le mythe de la "VI^{ème} République" » (*art.cit.*), p. 395.

²³ Par exemple, Bastien FRANÇOIS, « Pourquoi il faut changer de Constitution », *Mouvements*, n°18, 2001, p. 54.

²⁴ Durant la campagne présidentielle de 2017, Nicolas DUPONT-AIGNAN s'était prononcé pour un septennat renouvelable tandis que Benoît HAMON était lui favorable au septennat non renouvelable.

permettant de retrouver une arythmie électorale. La charge de la présidence de la République pourrait alors être confiée à une personnalité ayant déjà une carrière derrière elle²⁵, afin de renouer avec l'idée d'une autorité disposant suffisamment de légitimité pour surveiller le déroulement du jeu politique et intervenir uniquement en cas de besoin. Toutefois, c'est alors la même question qui se pose : l'obscurité tant décriée est-elle vraiment en mesure, dans cette configuration, de se dissiper ? En préservant cette fois l'élection du Président de la République telle qu'elle est organisée actuellement, d'autres réformes sont suggérées pour rechercher de nouveaux équilibres institutionnels : définir un partage plus clair des fonctions au sein de l'exécutif, desserrer sensiblement l'étau du parlementarisme rationalisé, valoriser la fonction de contrôle du Parlement, augmenter les droits de l'opposition, envisager de nouveaux mécanismes d'engagement de la responsabilité politique, réformer le Sénat ou encore consacrer un statut de l'élu. Seulement, une nouvelle interrogation apparaît aussitôt : est-il alors nécessaire de consigner ces mesures dans un tout nouveau document ? Pour les défenseurs d'une VI^{ème} République, la réponse est affirmative puisque dans le cas contraire – si les réformes peuvent s'opérer au sein de la Constitution actuelle –, le renouveau tant souhaité n'est plus garanti et le raisonnement perd alors de sa rigueur. En d'autres termes, l'intérêt de produire une Constitution pour un régime politique de même nature (parlementaire), certes rééquilibré, est ici plus incertain ; il apparaît plus symbolique que véritablement justifié.

Sans nul doute, la V^{ème} République est critiquable en mettant en œuvre une articulation des organes constitutionnels si particulière ; mais cette originalité favorise également la souplesse, en permettant une adaptation du texte aux différents titulaires, en fonction du contexte politique – par nature insaisissable et évolutif. En définitive, repenser les équilibres entre les institutions est aussi stimulant intellectuellement que malaisé à traduire (efficacement) dans la réalité. Ces réflexions soulèvent des questions : celle d'abord, de l'intérêt réel d'un nouveau texte

²⁵ En ce sens Bastien FRANÇOIS, « Le projet de la Convention pour la VI^{ème} République », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 199.

constitutionnel et celle ensuite, délicate, de la transition d'une République à l'autre (*cf. infra*). En revanche, sur l'aspect de la place réservée au peuple, le système politique actuel est sans nul doute plus carenciel et la nécessité d'une nouvelle Constitution, plus évidente.

B. Une VI^{ème} République pour valoriser le rôle du peuple

Des évolutions juridiques récentes ont visé à accorder une réelle place au peuple, envisagé ici en tant que corps électoral ou regroupement d'administrés. Ainsi, un réel effort de « transparence » a-t-il été conduit depuis plusieurs décennies par les administrations qui ont souhaité porter à la connaissance des administrés de plus en plus d'informations¹². Ce mouvement est à relier avec celui consistant à simplifier et à rendre plus accessibles les services publics. Les usagers se sentent ainsi moins éloignés des institutions. Par ailleurs, il a également été question d'associer davantage les citoyens à la prise de décisions publiques afin qu'elles soient mieux préparées mais aussi mieux comprises et mieux appliquées. Ces procédés « associatifs » sont souvent regroupés sous l'appellation générique de « démocratie participative »²⁶. Ces initiatives font apparaître avec encore plus d'acuité les insuffisances de la représentation telle qu'elle est aujourd'hui mise en œuvre. Une nouvelle Constitution permettrait de donner au peuple un rôle supplémentaire, autre que celui d'être seulement le titulaire de la souveraineté dans une République.

La place du peuple peut être valorisée de façon indirecte (grâce la valorisation du Parlement²⁷) et de façon directe. Les partisans d'une VI^{ème}

²⁶ L'expression est redondante dans le sens où, en démocratie, le peuple « participe » déjà à l'exercice du pouvoir : il désigne des représentants, il exprime son avis grâce à des référendums *etc...* L'expression est alors utilisée pour insister sur le fait qu'il s'agit d'associer clairement les citoyens à la prise de décision grâce à des procédés divers.

²⁷ *Cf. supra*. Il s'agirait alors de renforcer davantage la place du Parlement au sein des autres institutions, en réduisant voire supprimant les

République estiment qu'« aujourd'hui, la V^{ème} République est devenue le gouvernement d'un seul, sans le peuple et contre le peuple »²⁸. Pour vitaliser la démocratie, il faudrait donc déjà au moins que le corps électoral participe plus fréquemment à l'exercice du pouvoir. Un véritable référendum d'initiative populaire (permettant d'être à l'origine d'un texte et non pas d'être « accompagné ») pourrait alors être institué et un référendum révocatoire, imaginé (le « recall », c'est-à-dire une procédure référendaire qui permettrait de renvoyer des élus en cours de mandat). De façon symbolique, le peuple pourrait même être à l'origine du texte constitutionnel lui-même. Cette proposition était récurrente dans la campagne présidentielle menée par Jean-Luc Mélenchon en 2017²⁹. Il envisageait ainsi que des membres d'une assemblée constituante composée grâce au procédé électif et à celui du tirage au sort, puissent être chargés d'élaborer une nouvelle Constitution, soumise à référendum au premier semestre 2020 au plus tard. Cette proposition remplissait deux objectifs : celui d'accorder symboliquement une mission centrale au peuple pour instituer un tout nouveau régime et, juridiquement, celui de passer d'un régime à l'autre.

Sur le premier point, quelques réserves peuvent être émises en se remémorant l'histoire constitutionnelle française... Certaines assemblées constituantes n'ont, en effet, pas permis d'installer des régimes paisibles et durables et n'ont d'ailleurs, pas toujours abouti³⁰. Sur le second point,

outils du parlementarisme rationalisé, en renforçant sa fonction de contrôle et d'évaluation *etc...*

²⁸ Arnaud MONTEBOURG, Bastien FRANÇOIS, *La Constitution de la 6^{ème} République - Réconcilier les Français avec la démocratie*, 2005, Paris, Ed. Odile Jacob, p. 11. Voir aussi l'intitulé du livret constituante n°28 de Jean-Luc MELENCHON : « Changer de République pour faire place au peuple », disponible au lien suivant : <https://avenirencommun.fr/livret-assemblee-constituante/>.

²⁹ La proposition est notamment expliquée dans le livret constituante n°28 de Jean-Luc MELENCHON (*op.cit.*).

³⁰ Jean-Marie DENQUIN rappelle dans son article que « quatre des six Constituantes (en comptant la Convention) qu'a connues la France ont

celui du changement de régime, il était question de recourir à l'article 11 de la Constitution³¹. Cet article permet actuellement au Président de la République de soumettre à référendum tout projet de loi portant, notamment, sur l'organisation des pouvoirs publics, sans passer par les assemblées. L'autre voie serait celle de réviser le processus de révision décrit par l'article 89 de la Constitution. Dans ces deux hypothèses, ces articles ne sont évidemment pas conçus pour établir un nouveau texte constitutionnel. Simplement, si l'entité décide de provoquer un changement de Constitution, tout l'enjeu est de justifier ensuite cette initiative, par un raisonnement juridique (procédant ainsi de façon inversée³²); la difficulté est donc bien sûr celle de l'origine du pouvoir constituant originaire³³.

Si cette proposition reste pour l'heure abstraite, elle a permis de soulever une question fondamentale dans les réflexions sur une VI^{ème} République :

engendré des systèmes qui n'ont pas vécu, une était monarchiste avant de faire une République et la sixième accoucha d'un texte rejeté par référendum... » : « Paysage après la bataille : V^{ème}, VI^{ème} ou IV^{ème} République ? », article publié sur le blog *Jus Politicum* le 2 mai 2017, disponible au lien suivant : <http://blog.juspoliticum.com/2017/05/02/paysage-apres-la-bataille-veme-vieme-ou-iveme-republique/>.

³¹ Cet élément est connu, cet article a déjà pu servir en 1962 à opérer une révision constitutionnelle dont la légalité est discutable.

³² En s'appuyant ici sur les écrits de CARRE DE MALBERG, il est difficile de considérer que l'origine du pouvoir constituant originaire puisse être expliquée par un raisonnement juridique. Le raisonnement est inversé dans le sens où il y a d'abord établissement d'une nouvelle Constitution et, éventuellement ensuite, une justification de l'initiative. Les articles 89 et 11 pourraient donc servir de justification mais la question qui se pose est plutôt est plutôt celle de savoir si l'autorité qui s'est appropriée le pouvoir de créer une nouvelle Constitution doit le faire ou pas.

³³ En la matière, les écrits de Carl SCHMITT sont des incontournables, notamment sur la distinction entre « le pouvoir constituant » et « les lois constitutionnelles » : *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 2008.

comment, formellement, passer d'un régime à l'autre ?. La plupart du temps, les transitions ont été conflictuelles. Or, il ne semble pas que nous soyons dans un conflit tel (incapacité à gouverner par exemple) qu'un changement de Constitution s'impose. Par ailleurs, envisager une transition plus apaisée implique qu'un consensus soit réuni et celui-ci n'est pas évident à recueillir sur la question des institutions. En outre, la difficulté est accrue en raison de l'indétermination des fondements juridiques pouvant servir ou non à établir un nouveau texte constitutionnel.

Ces réflexions conduisent donc à s'interroger sur la nécessité de consacrer un nouveau régime politique. En considérant que tous les dysfonctionnements sont imputables à la Constitution, il est certain qu'un nouveau document peut contribuer à résoudre les difficultés. Or, il n'est pas certain qu'il faille adopter complètement ce point de vue. En raison de la complexité à imaginer un projet unique et cohérent de VIème République, porté par le plus grand nombre, une Vème République rénovée est alors peut-être souhaitable.

II. La préférence à une réformation de la Vème République

Penser une nouvelle Constitution pour la France s'avère complexe. Synthétiser *les* sixièmes Républiques en *une* VIème République se révèle délicat. Les propositions sont nombreuses, variées et ne se rejoignent pas facilement. En conséquence, peut-être que la ligne de partage ne devrait pas se faire entre partisans d'une Vème République et partisans d'une VIème République, mais, en réalité entre « conservateurs et réformateurs »³⁴.

³⁴ En ce sens, Guy CARCASSONNE : « j'y insiste, je trouve extrêmement dommageable la distinction à mes yeux artificielle, entre partisans de la Vème République et partisans de la VIème République, alors que la véritable *summa divisio* est davantage, très classiquement, entre “conservateurs” et “réformistes” ou “conservateurs” et “réformateurs” » : « Les nécessités d'un passage à la VIème République », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 100.

L'utilité d'un nouveau texte constitutionnel est, il est vrai, discutable (A) et il apparaît finalement préférable de réformer l'actuel (B).

A. De l'inefficacité d'une nouvelle Constitution

Le texte constitutionnel, aussi clair et bien rédigé qu'il pourrait l'être, n'est pas « magique », établissant un système politique dont les lignes seraient parfaitement dessinées et maîtrisées. Cela est dû à la nature même du droit constitutionnel, qui est un « droit politique ». Autrement dit, si une nouvelle Constitution permettrait formellement de créer un nouveau régime politique, elle ne garantit pas l'articulation concrète des pouvoirs qui va en découler. Parce que le droit constitutionnel est un droit vivant, un droit qui est « saisi par la politique »³⁵, il est difficile de présager quels effets vont produire les dispositions constitutionnelles nouvellement créées. Il est impératif, pour mesurer réellement la portée d'une disposition, à la fois de distinguer *l'instrumentum* (le document écrit qui consigne les différentes règles applicables) et la pratique, « c'est-à-dire la dynamique d'une Constitution quand la vie politique s'empare de celle-ci »³⁶. L'histoire constitutionnelle a déjà permis d'observer l'abîme qui peut exister entre une disposition écrite et son inscription dans la réalité³⁷. Les dispositions

³⁵ En écho à l'ouvrage de Louis FAVOREU, *La politique saisie par le droit : alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 153 p.

³⁶ Jean GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^{ème} République, bilan d'un septennat*, Paris, L.G.D.J., coll. Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, nouveau tirage avec mise à jour 1977, p. 29.

³⁷ Pour Pascal JAN, « les Lois constitutionnelles de 1875 favorisaient le président. La III^{ème} République consacra la toute-puissance du Parlement. La Constitution de 1946 mettait en place un régime parlementaire relativement rationalisé. Ses interprétations politiques engendrèrent l'instabilité ministérielle chronique et la déresponsabilisation des parlementaires » : article publié le 29 avril 2013 sur le site du journal *Libération*, disponible au lien suivant :

constitutionnelles compilées dans la norme suprême du 4 octobre 1958 sont propices à donner naissance à plusieurs comportements politiques puisqu'elles sont particulièrement sujettes à interprétation. Ce texte apparaît il est vrai comme un texte de compromis entre plusieurs aspirations, parfois antinomiques. Les exemples sont nombreux s'agissant de la production d'effets paradoxaux par certaines dispositions. À titre d'illustration, l'article 8, relatif à la démission du Gouvernement a ainsi donné naissance à la pratique bien connue de la « démission-révocation ». Conforté par une interprétation extrêmement favorable de l'article 13 de la Constitution par le Conseil d'État, le Président de la République a pu signer des décrets qui n'avaient pas à être délibérés en Conseil des ministres³⁸. L'article 49, alinéa 3 C., s'il sert à engager la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte et qu'il « se présente d'abord comme un instrument disciplinaire à l'encontre de la majorité »³⁹, a aussi pu servir d'autres finalités comme par exemple celle de dispenser une majorité d'avoir à se prononcer sur des textes qui l'embarrassaient⁴⁰ ou encore celle d'accélérer la procédure législative lors d'épisodes d'obstruction. Ces brefs rappels servent à mettre en évidence une idée simple : il est difficile de prévoir l'application qui sera faite d'une disposition constitutionnelle en raison de son interprétation par les institutions politiques et du contexte politique dans lequel elle s'insère.

http://www.liberation.fr/france/2013/04/29/a-quand-la-viie-republique_899876.

³⁸ CE, Ass., 27 avril 1962, *Sicard*.

³⁹ Pierre AVRIL, Jean GICQUEL et Jean-Éric GICQUEL, *Droit parlementaire*, Paris, L.G.D.J Lextenso, coll. Domat droit public, 5^{ème} éd., 2014, p. 333.

⁴⁰ « Le Premier ministre ménage ainsi les scrupules d'une partie de sa majorité tout en lui forçant un peu la main » : *ibid.* Voir Jean ROSETTO, « L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution par le Gouvernement Raffarin : la confirmation du destin contrasté des normes constitutionnelles », *RDP* 2003, p. 946.

Si des dispositions écrites peuvent donc produire des effets paradoxaux, de nouveaux comportements politiques peuvent également être définis sans même avoir besoin d’écrit. Ainsi, le fait majoritaire est bien apparu suite au jeu de la « dissolution-représailles » initié par le Général de Gaulle, apportant la stabilité politique tant attendue dont personne ne pouvait se douter qu’elle apparaisse si tôt et sans aucune norme juridique contraignante.

Nous l’avons exposé, les défenseurs d’une VI^{ème} République fondent leurs thèses sur le postulat suivant : un *nouveau* texte peut résoudre la crise et fonder une toute *nouvelle* société. C’est oublier que tout n’est pas imputable à la Constitution. S’il est vrai, les compétences qui y sont énoncées permettent au Président d’occuper une place ambiguë « d’arbitre », le fait qu’il domine les institutions (en tant que « capitaine » cette fois) est dû au soutien d’une majorité parlementaire – ce qui résulte du système politique tel qu’il a été façonné et non du texte lui-même. En outre, la règle selon laquelle les élections présidentielles précèdent de peu les élections législatives est inscrite non pas dans la Constitution mais dans une loi organique.

Peut-être est-il alors préférable de consacrer de nouvelles réformes dans un régime politique déterminé, qui a fait ses preuves et dont on a identifié les défauts plutôt que de s’aventurer en terre inconnue.

B. De l’utilité de réformer la V^{ème} République

Quelques réformes susceptibles d’améliorer le fonctionnement du système politique peuvent être envisagées. Ainsi, des corrections pourraient être apportées pour investir les citoyens dans leur rôle. Les conditions d’engagement du référendum d’initiative conjointe, consacré à l’article 11, al. 3 et suivants de la Constitution devraient être revues pour

qu'il soit, tout simplement, mis en œuvre⁴¹. La consécration d'un référendum d'initiative populaire serait également opportune. De même, les initiatives récentes concernant l'association du citoyen à l'élaboration de la loi par l'Assemblée nationale et le Sénat et par les parlementaires individuellement sont à approfondir⁴². La prudence doit tout de même être de mise car, si la place du peuple semble être accrue grâce à ces mécanismes, ils ne sont pas non plus sans danger⁴³. Il faut donc avancer lentement et avec discernement. En tout état de cause, ce sont ce type de pratiques accumulées, réfléchies et évaluées qui peuvent produire des résultats d'ensemble intéressants et pas forcément donc, un changement

⁴¹ Voir les conditions prévues par la Constitution et la loi organique n°2013-114 du 6 décembre 2013 *portant application de l'article 11 de la Constitution*.

⁴² Depuis quelques années, les deux assemblées ont initié une réelle dynamique consistant à « s'ouvrir » aux citoyens en diffusant de plus en plus d'informations (concernant leurs travaux, leur fonctionnement) mais également en sollicitant les citoyens pour qu'ils puissent participer aux travaux, par des moyens variés (questionnaires, dépôt de contributions...). Ces derniers peuvent ainsi donner leurs avis sur des projets ou des propositions de lois, sur des études d'impact ou encore des rapports de groupe de travail. À titre plus informel, des parlementaires tendent à solliciter les citoyens grâce à des plates-formes particulières ou par le biais de consultation qu'ils organisent dans leurs circonscriptions. Toutes ces initiatives permettent donc aux citoyens d'intervenir de façon plus régulière auprès des gouvernants. Elles s'inscrivent dans ce que Dominique Rousseau nomme la « démocratie continue » et qu'il fonde sur l'article 6 DDHC, voir notamment son ouvrage *Radicaliser la démocratie*, Paris, Ed. du Seuil, 2015.

⁴³ Elles peuvent provoquer des désillusions qui sont pires que le mal qu'elles cherchent à endiguer. Voir Audrey DE MONTIS, « Parlement transparent, Parlement ouvert : les dernières évolutions de la "démocratie représentative" en France », communication au Congrès 2014 de l'AFDC, disponible au lien suivant : https://docs.wixstatic.com/ugd/75bfc7_2a99b659caee452493c141e4e1021735.pdf).

de régime, avec toutes les incertitudes d'application qui peuvent en résulter.

Le volet « responsabilité » des gouvernants est également carenciel dans le texte actuel. Il laisse aujourd'hui le sentiment d'une justice de privilèges, d'exception. La suppression de la Cour de justice de la République pourrait ainsi être avancée. Dans cet ordre d'idées, une réflexion pourrait être conduite et enfin aboutir sur le statut de l'élu, même s'il faut noter déjà des avancées en la matière avec les dernières lois *Transparence* de 2013 et 2017⁴⁴.

Une autre piste particulièrement intéressante a été soulevée par Pascal Jan, et elle n'implique pas de réformer la Constitution : pourquoi ne pas revenir sur la loi organique qui a permis aux élections présidentielle et législatives de se tenir consécutivement⁴⁵ ? Il s'agirait concrètement de provoquer les élections législatives *avant* les élections présidentielles. Les avantages susceptibles de résulter de cette initiative sont nombreux. L'élection présidentielle serait décentrée : elle resterait un moment symboliquement fort de la vie politique et citoyenne française, mais serait juridiquement moins déterminante. Les élections législatives gagneraient en visibilité et redeviendraient un moment juridiquement décisif. Cela permettrait de conforter la nature parlementaire du régime puisque le responsable du parti vainqueur serait voué à jouer un rôle important

⁴⁴ Lois organique n°2013-906 et ordinaire n°2013-907 du 11 octobre 2013 *relatives à la transparence de la vie publique* ; loi n°2017-339 *pour la confiance dans la vie politique* du 15 septembre 2017. Dans les récentes conclusions du groupe de travail « Pour une nouvelle Assemblée nationale » en date du 13 décembre 2017, une réflexion a été engagée sur le statut constitutionnel du député.

⁴⁵ Voir par exemple cette suggestion dans un récent billet de blog intitulé « [Révisionnisme constitutionnel. Bonnes questions, réponses discutables](http://laconstitution.fr/revisionnisme-constitutionnel-bonnes-questions-reponses-discutables/) », disponible au lien suivant : <http://laconstitution.fr/revisionnisme-constitutionnel-bonnes-questions-reponses-discutables/>.

dans le futur gouvernement et précisément celui de Premier ministre. Ce dernier gagnerait en autorité. La légitimité du Président de la République, obtenue grâce à l'élection au suffrage universel direct serait davantage maîtrisée : il s'imposerait naturellement en autorité chargée de veiller à la bonne marche des institutions et moins comme un leader du jeu politique. Cependant, une fois de plus, et le raisonnement tourne en rond, rien ne garantit l'efficacité complète de ces différentes réformes pour les mêmes raisons qui ont déjà été soulevées précédemment : le texte n'est pas un remède imparable. La différence réside ici simplement dans le fait qu'il ne s'agit plus *d'instituer* mais de *corriger* un système politique.

Pour conclure, l'une des solutions serait peut-être déjà celle d'appliquer ce qui est écrit dans la norme suprême, c'est-à-dire déjà d'une part, utiliser *toutes* les normes à disposition et, d'autre part, adopter, dans la mesure du possible, une interprétation littérale des articles, à commencer par une lecture stricte des articles 5 et 20 de la Constitution. Pour l'heure, face à un avenir constitutionnel indéterminé, c'est l'ancrage dans le présent qui pourrait s'imposer : « les Français sont souvent comme le poète : les pieds à peine sur terre et la tête dans les étoiles. Spécialement dès qu'ils évoquent la Constitution dont ils ont si souvent changé : ils rêvent toujours de la prochaine tout en se référant à la défunte qu'ils ont fini par comprendre, tandis qu'ils vivent présentement avec un autre texte »⁴⁶.

⁴⁶ Michel JOBERT, *Pouvoirs* n°4, 1978, p. 7, cité par Jean-Marie CROUZATIER et André CABANIS, « Donner sa chance à la Constitution de 1958 », in *Demain la Sixième République ? (op.cit.)*, p. 31.