

Les imperfections institutionnelles de la V^e République

La V^e République est un régime mixte, mi-présidentiel, mi-parlementaire. Elle a assuré la stabilité institutionnelle voulue par le général de Gaulle, tout en faisant l'objet de critiques récurrentes, en raison notamment de la relative faiblesse du Parlement. Le « rapport Balladur » a fait de nombreuses propositions de réformes pour remédier à ces insuffisances, par un exécutif mieux contrôlé, un parlement renforcé et des droits nouveaux pour les citoyens. La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 a été l'occasion d'une importante révision de la Constitution sans pour autant conduire à un changement de régime. Si la loi organique du 22 janvier 2014 interdit, à compter de 2017, le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, des améliorations substantielles de nos institutions demeurent nécessaires et sont en partie prévues par la révision constitutionnelle voulue par Emmanuel Macron.

Historique

1958 – De la IV^e à la V^e République

La crise d'Alger et la constitution, le 13 mai 1958, d'un Comité de salut public, conduisent au retour du Général de Gaulle, investi le 1^{er} juin par l'Assemblée nationale. Le 29 juillet, le Comité consultatif constitutionnel créé par la loi du 3 juin est saisi de l'avant-projet de Constitution préparé par le Gouvernement. Le projet de Constitution est présenté le 4 septembre aux Français par le général de Gaulle et soumis au référendum. Michel Debré et de nombreux autres membres du Conseil d'État ont participé à la préparation de ce projet.

Le 28 septembre 1958, la nouvelle Constitution est approuvée par le peuple français lors d'un référendum. Elle entre en vigueur le 4 octobre 1958.

1962 – Élection du président de la République au suffrage universel direct

Le 21 octobre 1958, Charles de Gaulle est élu président de la République par un collège élargi, regroupant environ 80 000 grands électeurs. Pour parachever le nouveau régime constitutionnel issu de la Constitution du 4 octobre 1958, il propose que le président soit élu non plus par un tel collège, mais par le peuple français dans son ensemble, au suffrage universel direct. Ainsi légitimé par les suffrages, le président, seul représentant de la nation tout entière, verrait confirmé son rôle de « clé de voûte » (Michel Debré) des institutions.

Cette proposition est soumise au peuple par référendum. Normalement, la Constitution prévoit, pour sa révision, une procédure spécifique, définie par l'article 89, article unique du titre XVI (« De la révision »). Cette procédure suppose cependant l'accord des assemblées, et notamment du Sénat, pour mener à bien un projet de révision constitutionnelle. Or, le Sénat est, en l'occurrence, farouchement hostile

à l'élection du président au suffrage universel direct. C'est pourquoi, le général de Gaulle décide de soumettre le projet à référendum sur le fondement de l'article 11 de la Constitution, aux termes duquel « Le président de la République [...] peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ». Le recours à cet article a été particulièrement controversé à l'époque, le président du Sénat, Gaston Monnerville, parlant même de « forfaiture ». La réforme est cependant adoptée, après avoir obtenu 62 % des suffrages exprimés lors du référendum du 28 octobre + mandat passe à 5 ans suite révision constit 2 octobre 2000.

1971 et 1974 – L'extension du contrôle de constitutionnalité

La Constitution de la V^e République met en place un organe spécifiquement en charge, à côté d'attributions notamment en tant que juge électoral, du contrôle de constitutionnalité des lois : c'est le Conseil constitutionnel, régi par le titre VII de la Constitution.

Initialement, le Conseil constitutionnel se définit comme un « organe régulateur de l'activité des pouvoirs publics » (Conseil constitutionnel 6 novembre 1962, Élection du président de la République au suffrage universel direct, n° 62-20 DC). Sa mission principale consiste à faire respecter le partage de compétences entre domaine de la loi et domaine du règlement, posé aux articles 34 et 37 de la Constitution.

L'affirmation du Conseil constitutionnel comme véritable juge constitutionnel s'effectue en deux étapes principales :

- En 1971, dans sa décision du 16 juillet 1971 (n° 71-44 DC), dite Liberté d'association, il procède à une extension des normes de référence de son contrôle, qui va le transformer non seulement en un juge de la procédure vérifiant le respect du partage de compétences entre domaines de la loi et du règlement, mais en véritable juge du fond. En effet, dans cette décision, le Conseil constitutionnel fait référence au préambule de la Constitution de 1958. Or, celui-ci mentionne lui-même la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC) et le préambule de la Constitution de 1946, lequel fait référence aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), tout en listant les principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps (PPNT). À compter de cette décision, le Conseil constitutionnel incorpore ainsi les libertés publiques au « bloc de constitutionnalité ». Ce bloc est constitué de la Constitution, de la DDHC, des PFRLR, des PPNT, enrichis par les principes et objectifs de valeur constitutionnelle consacrés par la jurisprudence et complétés, enfin, avec la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005, par la Charte de l'environnement adossée à la Constitution.
- En 1974, le constituant réforme la saisine du Conseil constitutionnel, ce qui conduit à un contrôle quasi systématique de la constitutionnalité des lois. La loi constitutionnelle du 29 octobre 1974 permet en effet à soixante députés ou à soixante sénateurs de saisir le Conseil constitutionnel, tandis qu'auparavant, la saisine était réservée au président de la République, au Premier ministre, au président de l'Assemblée nationale et au président du Sénat. Cette réforme ouvre, de fait, le droit de saisine du Conseil constitutionnel à l'opposition

parlementaire, laquelle va largement utiliser ce droit de déférer les lois devant le juge constitutionnel. C'est un progrès important vers le « Gouvernement de la Constitution », pour reprendre l'expression du doyen Georges Vedel.

1992-2008 – Modernisation des institutions et construction européenne

- La période comprise entre 1992 et 2008 est la période la plus intense de révision de la constitution puisqu'en seulement 17 ans 19 des 24 révisions totales qu'aura subies la Constitution sont menées alors que la période 1958-1992 n'en avait connu que 5 et que la dernière, de portée mineure, liée à la question de l'intérim du président de la République, remontait à 1976.
- Deux grands mouvements peuvent être schématiquement décrits : l'accompagnement de l'approfondissement de la construction européenne et la modernisation des institutions avec la poursuite du mouvement de décentralisation.

L'approfondissement de la construction européenne

- Les grandes avancées de l'intégration européenne ont nécessité des révisions de la Constitution pour pouvoir ratifier les traités importants (Traité de Maastricht, 1992 ; Traité d'Amsterdam, 1999 ; Traité établissant une constitution pour l'Europe, 2005 ; Traité de Lisbonne en 2008 suite au référendum du 29 mai 2005 à l'issue duquel 54,87 % des Français se sont opposés au projet de constitution européenne).

L'approfondissement de la décentralisation et la modernisation des institutions

- Sur le plan interne la constitution est modernisée avec plusieurs révisions, sur le plan institutionnel, de portée moyenne (Création de la Cour de justice de la République, 1993 ; réduction de la durée du mandat du président de la République de 7 à 5 ans, 2000) et plus importantes sur le plan sociétal (égalité entre les femmes et les hommes, 1999 ; insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc de constitutionnalité, 2005 ; interdiction de la peine de mort) avant la réforme issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République qui introduit plusieurs modifications dont la question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

L'autre mouvement c'est l'approfondissement de la décentralisation. L'« acte II », le plus important, s'était déroulé sous le premier septennat de François Mitterrand, à droit constitutionnel constant. L'acte III est constitué, dans son volet constitutionnel, par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui modifie notamment l'article 1^{er} du texte de la constitution en insérant la mention de l'organisation décentralisée de la République.

■ Connaissances de base

Un régime à l'équilibre singulier

• Un régime mi-présidentiel, mi-parlementaire

Le régime politique institué par la Constitution de 1958 est un régime mixte, mi-présidentiel, mi-parlementaire. La définition présidentialiste du régime a été donnée par le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964. Le président y est la clé de voûte du système. Seul élu direct de la Nation tout entière, il dispose en outre d'importantes prérogatives :

- c'est lui qui nomme le Premier ministre et, sur proposition de celui-ci, les autres membres du Gouvernement (article 8 de la Constitution) ;
- il peut soumettre au référendum les projets de loi portant sur les champs énumérés à l'article 11 de la Constitution ;
- il peut dissoudre l'Assemblée nationale (article 12 de la Constitution) ;
- il signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres et nomme aux emplois civils et militaires de l'État (article 13) ;
- en vertu de la tradition, il dispose d'un large « domaine réservé » en matière de politique étrangère et de défense nationale ;
- l'article 16 de la Constitution lui ouvre des pouvoirs exceptionnels en temps de crise.

Dans le même temps, la V^e République est aussi une République parlementaire. En effet, si le Premier ministre et les membres du Gouvernement tirent leur existence et leur légitimité de leur nomination par le président de la République (article 8), le Gouvernement est « responsable devant le Parlement » (article 20). Le Premier ministre peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme, sur une déclaration de politique générale, ou sur le vote d'un texte, et l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure (article 49).

• Un exécutif bicéphale

La V^e République se distingue des principales démocraties libérales par son exécutif bicéphale.

Le droit comparé fait apparaître deux principaux types de régimes : soit, un régime clairement présidentialiste à exécutif unique, dont l'exemple type est donné par les États-Unis. Soit des régimes parlementaires, où le chef de Gouvernement est à la tête du pouvoir exécutif. Le chef de l'État est alors principalement doté de prérogatives symboliques et ne dispose que de manière résiduelle d'attributions politiques et juridiques, qu'il s'agisse d'un président dans les Républiques (comme c'est le cas en Allemagne, en Italie ou au Portugal), ou d'un roi ou d'une reine dans les monarchies parlementaires (comme en Belgique, en Espagne ou en Grande-Bretagne par exemple).

La Constitution de 1958 procède, quant à elle, à un partage subtil d'attributions entre le président de la République et le Premier ministre :

- le Premier ministre exerce ainsi le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires, sous réserve des dispositions de l'article 13 (article 21 de la Constitution) ;
- de même, il contresigne, le cas échéant avec les ministres responsables, les actes du président de la République mentionnés à l'article 19 de la Constitution.

• **L'apogée du parlementarisme rationalisé**

La Constitution de 1958 est née de l'échec des Républiques antérieures, incapables de faire face aux désastres et aux crises de l'Histoire. Or, tant la troisième que la quatrième République étaient des Républiques parlementaires, marquées par la prédominance non seulement du Parlement, mais des partis politiques, dont les alliances faisaient et défaisaient les gouvernements et étaient source d'une instabilité gouvernementale chronique.

C'est dans ce contexte que les constituants de 1958 ont mis en place des mécanismes caractéristiques du « parlementarisme rationalisé ». Le Gouvernement y est présent et influent à tous les stades de la procédure :

- « l'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement » (article 39 de la Constitution), mais « l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé, la discussion des projets de loi déposés par le Gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui » (article 48 alinéa 1), seule une séance par mois étant réservée par priorité à l'ordre du jour fixé par chaque assemblée (article 48 alinéa 3). En pratique, 90 % des lois sont d'origine gouvernementale sous la V^e République. De plus, contrairement aux propositions de lois, émanant des parlementaires, les projets de lois, d'origine gouvernementale, sont soumis à l'avis du Conseil d'État (article 39 de la Constitution), expertise juridique analysée comme un gage de qualité des textes ;
- les propositions de lois, de même que les amendements parlementaires, doivent respecter certaines règles, sous peine d'irrecevabilité : irrecevabilités financières (article 40 de la Constitution), irrecevabilités pour empiétement sur le domaine réglementaire ou méconnaissance d'une délégation conférée au Gouvernement pour légiférer par ordonnances (article 41) ;
- « la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement » (article 42), sans prise en compte des travaux effectués au sein des commissions parlementaires ;
- le Gouvernement peut recourir au vote bloqué sur tout ou partie d'un texte, en ne retenant que les amendements déposés ou acceptés par lui (article 44) : c'est la logique du « à prendre ou à laisser » (Guy Carcassonne) ;
- le Premier ministre peut engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur son programme ou sur une déclaration de politique générale (article 49 alinéa 1) : c'est la question de confiance, à laquelle la réponse n'a jamais été négative depuis 1958 ;

- le Premier ministre peut aussi engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, qui est alors considéré comme adopté, sauf si une motion de censure est votée. Le texte est donc réputé adopté, à moins que les députés ne décident d'ouvrir une crise politique majeure pouvant, le cas échéant, mener à la dissolution de l'Assemblée -. Ici encore, aucune motion de censure n'a été adoptée dans ce contexte depuis 1958.

Il convient enfin d'ajouter :

- que le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances des mesures qui sont normalement du domaine de la loi (article 38) ;
- que la possibilité pour le président de la République de dissoudre l'Assemblée nationale renforce la subordination de celle-ci à l'exécutif (article 12).

De nouveaux équilibres établis dans la période récente

• Les cohabitations ont marqué un retour à une lecture littérale et parlementaire de la Constitution

Le bicéphalisme revêt deux significations différentes selon que la majorité présidentielle et la majorité parlementaire coïncident ou non. En cas de coïncidence, le Premier ministre et son Gouvernement dépendent étroitement du président de la République, qui les a nommés, qui est, en fait sinon en droit, le véritable chef de la majorité parlementaire, et qui peut à tout moment le contraindre à démissionner. Les périodes de cohabitation (F. Mitterrand et J. Chirac de 1986 à 1988 ; F. Mitterrand et É. Balladur de 1993 à 1995 ; J. Chirac et L. Jospin de 1997 à 2002), donc d'absence de coïncidence des majorités, marquent un retour à une lecture plus parlementaire de la Constitution. Le président est plus en retrait, investi de la mission d'« arbitrage » définie par l'article 5 de la Constitution. Le Gouvernement détermine et conduit effectivement la politique de la Nation, conformément aux dispositions de l'article 20. Il est en outre davantage responsable devant le Parlement, de la majorité dont il est l'émanation, que devant le président de la République, désavoué par le suffrage.

• Le quinquennat fait évoluer les rapports entre les pouvoirs publics et accentue la présidentialisation du régime

La loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 réduit la durée du mandat du président de la République de sept à cinq années. Mise en œuvre pour adapter le temps présidentiel à la modernité et pour minimiser les risques de cohabitation en faisant coïncider la durée du mandat présidentiel avec la durée du mandat des députés, cette réforme a eu d'importants effets sur les rapports des principaux pouvoirs publics. Elle accélère le rythme de la vie politique. Surtout, alors que le régime politique institué par la Constitution peut être qualifié de mi-présidentiel et mi-parlementaire, le quinquennat accentue sa présidentialisation en renforçant la prééminence du président de la République au détriment du Premier ministre. Pourtant, cette présidentialisation ne s'est pas accompagnée de l'émergence de contrepoids au pouvoir présidentiel.

- **La décentralisation conforte les collectivités territoriales dans le cadre d'une République une et indivisible dont l'organisation est décentralisée**

Après l'échec du référendum de 1969 sur le projet de loi relatif à la création des régions et à la réforme du Sénat, il a fallu attendre le début des années quatre-vingts pour voir le lancement de la décentralisation (voir, en particulier, la loi n° 82-213 du 2 mars 1982). En 2003, est ensuite intervenu ce qu'il est convenu d'appeler « l'acte II de la décentralisation », qui se matérialise d'abord par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette loi constitutionnelle s'organise autour de cinq grands principes : le principe de subsidiarité, le droit à la spécificité, le droit à l'expérimentation, l'autonomie financière, la participation. Ces principes font l'objet d'analyses détaillées dans le chapitre relatif aux collectivités territoriales (chapitre 6). Principalement, cette révision constitutionnelle :

- complète l'article 1^{er} de la Constitution, qui dispose désormais au sujet de la République que « son organisation est décentralisée » ;
- constitutionnalise l'existence des régions, incluses dans l'énumération des collectivités territoriales à laquelle procède l'article 72.

L'« acte II » se traduit ensuite en une série de lois, organiques et simples, votées à la suite de cette révision constitutionnelle :

- deux lois organiques en date du 1^{er} août 2003, respectivement relatives à l'expérimentation et au référendum local ;
- la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, prise sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution ;
- la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il s'agit non pas d'une loi portant sur les principes généraux de la décentralisation, mais d'un texte d'une grande technicité, qui organise concrètement les nouvelles compétences des collectivités territoriales.

De 1982 à 2003, la décentralisation était entrée progressivement dans le droit positif et dans les mœurs. Il est notable que cette évolution institutionnelle de fond se soit faite à droit constitutionnel constant, illustrant ainsi la réelle plasticité de notre norme fondamentale. La réforme de 2003 a, quant à elle, constitutionnalisé la décentralisation, tant dans son principe même que dans ses modalités concrètes. Aux termes des dispositions de l'article premier de la Constitution, la France est aujourd'hui une République indivisible dont l'organisation est décentralisée. La recherche d'un équilibre entre État unitaire et décentralisation renforcée est sans conteste un aspect institutionnel essentiel de la V^e République aujourd'hui.

C'est toujours dans cette perspective qu'est, enfin, intervenu « l'acte III de la décentralisation », avec une série de réformes adoptées à partir de 2013, destinées à renforcer l'efficacité de l'action publique et la qualité des services publics au niveau national et local. Celles-ci s'inscrivent dans plusieurs textes législatifs, parmi lesquels :

- les lois organiques et ordinaires du 17 mai 2013, qui réforment les modes de scrutin des élections municipales et cantonales (rebaptisées « départementales »), et le mode de désignation des conseillers intercommunaux;
- la loi du 27 janvier 2014, qui entend notamment clarifier les compétences des collectivités territoriales en créant un système de chef de file, pour les compétences dont l'exercice nécessite le concours de plusieurs collectivités, et un organe de concertation entre celles-ci, baptisé « conférences territoriales de l'action publique ».
- la loi du 16 janvier 2015, qui ramène le nombre de régions de 22 à 13, à compter du 1^{er} janvier 2016. La question de la suppression des départements reste quant à elle ouverte (voir chapitre 6).

Des propositions récurrentes pour changer de République

Les insuffisances, réelles, et les ambiguïtés, nombreuses, des institutions mises en place par le constituant de 1958 font l'objet de critiques récurrentes, qui s'inscrivent d'ailleurs dans la lignée du réformisme constitutionnel français, plus prompt à vouloir changer de régime qu'à tenter d'améliorer concrètement le fonctionnement des pouvoirs publics à cadre constitutionnel constant.

C'est ainsi que sont régulièrement conceptualisés des changements de Constitution, qui tendent alternativement à affirmer plus clairement la nature présidentielle du régime ou à conforter sa nature parlementaire, en renforçant les pouvoirs du Parlement en tant que législateur, mais aussi en tant qu'instance de contrôle du travail gouvernemental. Pourtant, le changement de République ne semble guère réaliste :

- l'on constate, en premier lieu, l'absence de consensus politique. Dès lors, ces projets de réforme ne se traduiront pas, du moins à court terme, de manière concrète, par le biais du vote d'une révision constitutionnelle ;
- l'on doit noter, ensuite, que la Constitution de 1958, confortée par les alternances politiques, a conféré à la V^e République une stabilité institutionnelle notoire, lui permettant de faire face à des crises majeures. En outre, la décentralisation, conduite à droit constitutionnel constant jusqu'en 2003, et les cohabitations successives, non imaginées par le constituant, ont montré la réelle plasticité de la Constitution et sa capacité à permettre tant le fonctionnement régulier des pouvoirs publics que la mise en œuvre de réformes de fond ;
- enfin, il convient toujours de proportionner les réformes proposées au but poursuivi. En l'occurrence, certaines insuffisances institutionnelles de la Constitution de 1958 sont notoires et incontestées. Pourtant, pour y remédier, des réformes concrètes et opérationnelles peuvent avoir le même effet, sans présenter les inconvénients liés à la lourdeur de toute révision constitutionnelle et aux bouleversements de l'édifice institutionnel. C'est dans cet esprit que s'est inscrit le « rapport Balladur », tout comme la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.