



La référence du droit en ligne



---

Prépondérance présidentielle et  
domination parlementaire sous le régime  
de la Cinquième République (dissert.)

# Table des matières

---

Table des matières .....	2
Introduction.....	3
I - Une république aux fondements parlementaires.....	4
A - Une république conçue à ses origines comme parlementaire .....	4
B - L'orientation parlementaire , soubassement du régime .....	6
II - Une empreinte présidentielle propice à un régime mixte .....	7
A - La marque présidentielle .....	7
B - Un renouveau institutionnel , empreinte d'une présidentialisation d'un régime mixte .....	9

# Introduction

---

La Cinquième République suscite depuis ses origines de nombreux débats relatifs à la nature du régime . Présidentiel ? Parlementaire dualiste ? Ou moniste ? Consulaire ? Mi-parlementaire mi-présidentiel ? Les qualificatifs prolifèrent à foison selon les spécialistes et bien malin celui pouvant apporter une réponse claire et définitive , tant ce système institutionnel s'avère à la fois riche et complexe .

Qualifier le régime en le classifiant signifie , pour l'essentiel , opérer le traçage d'une ligne de répartition des compétences marquant la détention du pouvoir . C'est tout l'enjeu des lignes suivantes : qui détient véritablement le pouvoir ?

La Cinquième République , à la suite de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 , demeure une république dont les fondements sont en majorité parlementaires ( 1 ) ainsi que les origines du régime ( A ) comme les principes qui le sous-tendent ( B ) le démontrent . Néanmoins , l'empreinte présidentielle est bien réelle ( 2 ) tant par la somme des prérogatives confiées au président de la République ( A ) que par le renouveau de la fonction ces dix dernières années ( B ) .

# I - Une république aux fondements parlementaires

---

La Cinquième République présente les caractéristiques principales d'un régime parlementaire que les événements postérieurs n'ont jamais démenti .

## A - Une république conçue à ses origines comme parlementaire

Le 13 mai 1958 , journée des barricades , la tension à Alger atteint son maximum et le régime ne parvient pas à faire face aux événements . Dès lors , la Quatrième République se voit condamnée en tant que telle aux yeux des français . Seul un pouvoir mieux armé pourrait saisir à bras le corps l'ensemble du problème algérien . Le Général de Gaulle , de retour au pouvoir , fait savoir que la question des institutions n'est pas pour rien dans l'incapacité de la République à régler cet épineux problème . Il fait donc massivement adopter par référendum la Constitution de la Cinquième République , le 28 septembre 1958 , laquelle est promulguée le 4 octobre suivant . Le nouveau régime installé , l'analyse ne résiste pas à l'identification de la nature profonde de celui-ci et , le moins que l'on puisse dire , c'est qu'elle a de quoi surprendre plus d'un . Car , en effet , si d'aucuns seraient tentés de parler à tort de régime présidentiel , l'exégèse des textes démontre combien les constituants ont inscrit leurs pas et ont fait leurs conceptions parlementaires .

En premier lieu , la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 pose comme un des cinq principes de base que devront respecter les constituants , celui de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement , un des traits caractéristiques du régime parlementaire donc . Au-delà de la volonté de restauration de l'Etat et du renforcement des organes exécutifs , le nouveau régime accepte la filiation parlementaire et l'héritage de la Quatrième République , au moyen de la double référence dans le Préambule , à la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 et du Préambule de 1946 .

La voie parlementaire est bien celle envisagée et les propos de Michel Debré , en charge de la rédaction du projet devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat , le 27 août 1958 , ne laissent guère planer le doute : « Pas de régime conventionnel , pas de régime présidentiel , la voie devant nous est étroite , c'est celle du régime parlementaire » . Il faut cependant admettre qu'il y a bien un biais tant semble évidente la contradiction entre l'adoption d'un régime parlementaire et le rôle prépondérant qu'entendaient faire jouer au président de la République , les rédacteurs du projet constitutionnel .

Le système initial ne prévoyait que l'élection au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire de l'Assemblée nationale , le président de la République étant élu par un collège de notables. On ne saurait oublier de mentionner la possibilité de dissolution de la Chambre par le Chef de l'Etat , procédé classique en régime parlementaire .

Enfin , la lettre du texte est on ne peut plus claire . Il revient à la majorité parlementaire à l'Assemblée nationale et , éventuellement , contre le Sénat , de voter les lois et le budget . Le gouvernement , aux termes des article 20 et 21 de la Constitution , « détermine et conduit la politique de la nation » et le Premier ministre « dirige l'action du gouvernement » . Malgré le souhait de faire de lui un acteur essentiel à la vie du régime , le président de la République ne dispose ,

d'après la Constitution , que de peu de pouvoirs . Les principes adoptés en vertu de l'adhésion au régime parlementaire assurent de cette filiation .

## B - L'orientation parlementaire , soubassement du régime

Pour que le président de la République puisse utiliser l'ensemble de ses compétences , il a d'abord et avant tout , besoin du soutien d'une majorité parlementaire qui lui est acquise . Que ce soutien vienne à lui manquer et le voilà réduit au « ministère de la parole » . Il suffit d'une divergence entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire , à l'occasion d'élections législatives , pour que le président s'efface devant la majorité parlementaire et le Premier ministre issue de celle-ci . Dans un tel contexte , le Premier ministre s'impose comme la figure principale du régime . Il assoit son autorité sur l'ensemble du gouvernement et de l'Administration . Il détermine la politique gouvernementale et nomme aux principaux emplois publics . Il jouit du pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois . Il veille à la préparation et à l'adoption des projets de loi ainsi qu'à la préparation et l'exécution du budget . Il détermine l'action du gouvernement dans l'ensemble des domaines économique , financier , social ...C'est donc en période de cohabitation que l'orientation parlementaire du régime prend toute sa dimension . Les exemples des périodes allant de 1986 à 1988 , 1993 à 1995 et 1997 à 2002 en sont une claire démonstration .

Au-delà de la pratique , ce sont les principes directeurs de la Cinquième République , ainsi que l'ont décidé les rédacteurs du texte constitutionnel , qui lui confèrent une nature profondément parlementaire . La règle fondamentale de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale , posée à l'article 49 de la Constitution confirme l'inspiration parlementaire . La dimension collégiale et solidaire du gouvernement , les règles visant à la collaboration étroite et permanente entre les assemblées parlementaires et le gouvernement , la soumission du président de la République à l'obligation de contreseing pour nombre de ses décisions et la possibilité pour celui-ci de procéder à la dissolution , rattachent nécessairement le régime de la Cinquième République aux principes directeurs propres au parlementarisme .

Cette orientation profonde ne saurait être démentie malgré des atténuations et des emprunts d'autres types .

Pour être marquée au sceau du parlementarisme , la Cinquième République n'en demeure pas moins un régime de type particulier et original . En effet , sans nier les origines proprement parlementaires du système institutionnel , d'autres traits apparaissent , depuis ses origines jusqu'à aujourd'hui , qui opèrent des emprunts au régime présidentiel et en font , en réalité , un régime mixte .

## II - Une empreinte présidentielle propice à un régime mixte

---

La Cinquième République ne puise pas ses origines seulement aux sources parlementaires . De par les prérogatives qui lui sont reconnues , elles font du président de la République la « clé de voûte » du système et contribuent à lui donner une coloration présidentielle à laquelle on ne peut , néanmoins , se limiter puisqu'il convient d'identifier , somme toute , une nature mixte à ce régime .

### A - La marque présidentielle

En période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire , le Chef de l'Etat jouit de la plénitude des fonctions . Le texte constitutionnel est là pour le rappeler au même titre que l'évolution du régime . Celle-ci intervient d'ailleurs très tôt . La révision constitutionnelle de 1962 qui a permis l'élection au suffrage universel direct du président de la République , lui donnant une légitimité et une autorité d'autant plus forte , n'a pas peu contribué à modifier l'équilibre du régime . En effet , elle introduit une concurrence des légitimités entre les députés , élus de la nation et le président de la République , premier magistrat du pays , premier des élus de la nation .

Symboliquement , le président est le chef de l'Etat et incarne la nation rassemblée , ce qui lui confère une influence morale de premier choix .

Dès les débuts du régime , les prérogatives relevant du président ont participé à brouiller les cartes . Il importe , peut-être , de se fier davantage à l'esprit qu'à la lettre de la Constitution puisque , comme le rappelait le Général de Gaulle , dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964 , une Constitution , c'est « un esprit , des institutions , une pratique » . Il n'est pas permis de douter que selon les conceptions gaulliennes , le Général entendait imprimer une marque présidentielle au régime , à tout le moins d'orientation présidentielle . Quant à la pratique , les faits parlent pour lui . Le Général n'a jamais été un chef d'Etat effacé et discret . Il a souhaité orienter clairement la politique du pays dans le sens par lui déterminé . Le Premier ministre , procédant du Chef de l'Etat , lui doit son existence politique et se doit par conséquent , de mettre en musique la politique voulue par celui-ci . De ce fait , le Premier ministre est aussi responsable devant le président malgré l'absence d'une telle mention dans le corps de la Constitution . Ainsi s'opère un partage vertical des compétences entre eux où le président intervient en premier et au plus haut niveau et le Premier ministre , en second et de manière subordonnée <sup>1</sup> . Les attributions constitutionnelles du président de la République contribuent à en faire le pivot du système . Chargé , selon l'article 5 de la Constitution , de veiller au respect de la Constitution, d'assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat , il est aussi le garant de l'intégrité du territoire , de l'indépendance nationale et du respect des traités . Outre le droit de dissolution de l'article 8 , il dispose toute latitude quant au choix de son Premier ministre en période de concordance des majorités présidentielle et parlementaire ainsi que de la durée du maintien en fonction de celui-ci , tant il lui est subordonné . Il dispose du droit de message et d'adresse à l'endroit du Parlement , de celui d'organiser un référendum , de signer les traités et de saisir le Conseil constitutionnel . Il assure de manière plus nette encore sa domination dans les domaines de la politique étrangère et de la défense , domaines clairement présidentiels . Si le président fréquente les cimes de la haute politique

---

<sup>1</sup> Ainsi que le formulent Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-Soucramanien dans leur ouvrage classique *Droit constitutionnel* , Paris , Sirey , 30ème édition , août 2011

grâce à ces deux domaines , il marque aussi de son empreinte la définition de la politique intérieure dont il délègue au Premier ministre , la mise en pratique quotidienne . Le renouveau institutionnel installé depuis dix ans a renforcé la présidentialisation du régime .



## B - Un renouveau institutionnel , empreinte d'une présidentialisation d'un régime mixte

La loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 , adoptée par référendum , pose le principe d'un « quinquennat sec » , faisant passer la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans , sans autre modification . La loi organique du 15 mai 2001 modifie le calendrier électoral et fait suivre l'élection présidentielle par les élections législatives . Le calendrier , remis en ordre , indique à nouveau quelle est l'élection première .

Le chef de l'Etat , une fois élu , doit certes obtenir une majorité favorable .

Cependant , il est évident que les députés , nouvellement élus ou reconduits , lui devront leur élection tant l'effet d'entraînement est important .

Les résultats des élections législatives de 2007 , bien que réduisant la majorité parlementaire pour des motifs conjoncturels ( possibilité d'une T.V.A sociale ) , confirment la tendance . Il n'est pas interdit de penser que , sans contradiction , les citoyens enverraient à l'Assemblée nationale une majorité de couleur politique différente de la majorité présidentielle . Pour autant , il y a une logique politique , proche d'une loi d'airain , qui laisse à l'état purement théorique une telle supposition . Le P.S a perdu les élections législatives de 2002 dans la foulée de l'échec de Lionel Jospin à l'élection présidentielle et l'échec aux élections législatives était à peu près assuré , dès les résultats de l'élection présidentielle connus . L'U.M.P a gagné les élections législatives dans la continuité de la victoire de Nicolas Sarkozy , le 6 mai 2007 . Le mouvement , la tendance sont tellement forts qu'il semble improbable qu'il en aille autrement .

Par ailleurs , la durée du mandat présidentiel a transformé la fonction et sa nature .

Le président apparaît désormais en première ligne . Il ne peut plus guère se retrancher derrière le Premier ministre . Celui-ci , lorsqu'il est à bout de souffle tel Jean-Pierre Raffarin , ne sert plus d'écran-protecteur , de fusible . L'échec est imputé alors directement au président . Dominique de Villepin , dans ses fonctions et malgré sa pugnacité , n'a pas pu protéger le président Chirac des critiques . Il est vrai que la période tournait à la « fin de règne » , le président Chirac effectuant un deuxième mandat , deuxième mandat dont les effets ravageurs sont connus dans l'opinion publique si demeure à l'esprit l'ambiance caractérisant la fin du deuxième septennat de François Mitterrand , atteint , par ailleurs , par la maladie .

L'actuel Premier Ministre , François Fillon avait lui-même , au temps de la campagne électorale , théorisé la fin de la fonction qu'il occupe depuis . S'il faut y ajouter la personnalité du titulaire de la fonction présidentielle , plus ou moins présent dans la gestion des affaires quotidiennes , la balance penche clairement dans le sens d'une domination présidentielle . Charles de Gaulle , Georges Pompidou - Jacques Chaban-Delmas en a fait les frais - , Valéry Giscard d'Estaing - la démission fracassante de Jacques Chirac de Matignon est là pour le rappeler - et François Mitterrand n'étaient pas connus pour demeurer inertes et la conception qu'ils se faisaient de leur fonction est profondément interventionniste et première .

Nicolas Sarkozy , par la révision constitutionnelle qu'il a souhaité et fait voter en Congrès , à Versailles , le 23 juillet 2008 , pour redorer quelque peu le blason des assemblées , a néanmoins atténué la dimension d'arbitre du président de la République et l'a propulsé , pour filer la métaphore sportive , dans la mêlée et non au-dessus , ainsi qu'il en était auparavant .

Rien n'a été hélas tranché dans la rédaction des articles 5 et 20 de la Constitution au sujet de la définition des rôles impartis au chef de l'Etat et au Premier ministre . C'est là que le bât blesse ,

tant il eût fallu opérer un choix tranché entre régime parlementaire ou présidentiel , choix qui n'a pas été opéré .

Pis , l'ambigüité demeure toujours de mise du fait de l'absorption de la fonction gouvernementale par le président de la République . Le chef de l'Etat apparaît désormais comme le véritable chef de la majorité parlementaire . Les réunions de ministres à l'Elysée s'enchaînent et la majorité parlementaire s'y voit régulièrement convoquée . Les conseillers de la présidence , intervenant plus que de raison dans les médias , justifient et défendent l'action voulue par le président , à tel point que la fonction de ministre semble considérablement dévaluée et consiste aujourd'hui seulement en une fonction subalterne d'exécution . Le Premier ministre serait même devenu un « collaborateur » du chef de l'Etat , selon sa propre expression . Bref , le malentendu initial n'a pas été levé . Pire , il a été renforcé . La présence importante du président dans les médias traduit ce sentiment de responsabilité première du locataire de l'Elysée au détriment de la fonction . Il ne s'agit plus là de prépondérance présidentielle mais de sur-responsabilité , à travers un présidentielisme dangereux pour les institutions elles-mêmes. Tous ces éléments nouveaux ne s'inscrivent pas dans la conception originelles des institutions voulues par le Général de Gaulle .

Parlementaire , la Cinquième République l'est bien . Elle est aussi présidentielle selon les circonstances . Elle est même devenue présidentieliste et constitue , dès lors , un dévoiement des institutions . Néanmoins et au-delà des événements conjoncturels qui s'atténueront nécessairement pour revenir à une pratique plus orthodoxe du régime , la Cinquième République relève plutôt d'un régime mixte à fonctionnement alternatif . Ni purement parlementaire ni purement présidentielle , elle utilise , selon les moments , les deux registres . Ce régime révèle surtout la faible cohérence originelle des institutions mais souligne aussi la souplesse , la capacité d'adaptation de celles-ci et donc , leur force . Il faudra bien , pourtant , dans le futur , en venir à trancher entre l'orientation parlementaire ou présidentielle et traduire ainsi une responsabilité réelle qui ne peut demeurer davantage à l'état virtuel .