

## Y a-t-il un modèle institutionnel français ?

*Le rayonnement d'un pays dans le monde peut s'exercer, à l'évidence, de différentes manières et sur différents plans. La question de ses institutions politiques, c'est-à-dire surtout de son mode de gouvernement, est l'un de ces plans. Celles-ci contribuent à façonner l'image que se donne un pays à l'étranger. Que cette image soit juste ou déformée, elle peut jouer un rôle important et notamment, si elle est jugée positive, accroître l'influence culturelle du pays à l'égard d'un ou de plusieurs autres. Le cas du système constitutionnel de la V<sup>e</sup> République française, identifié de manière réductrice par un chef de l'Etat fort, paraît le démontrer. Pour le meilleur ou le pire.*

De manière récurrente, sinon continue, au cours de son histoire, la France (ou du moins ses élites) a prétendu "parler au monde", lui délivrer un message particulier et, presque toujours, se poser sinon en exemple, du moins en modèle spécifique. Aussi bien, la part d'orgueil ou d'arrogance qui, sans doute, entre dans cet état d'esprit n'explique pas tout. En raison de sa position longtemps éminente dans le monde (en tout cas le monde européen-centré qui a longtemps passé pour le monde tout court), la France a régulièrement été, à tort ou à raison, vue comme un modèle et ce, aux plans culturel et politique. Il est donc permis de se demander si cela reste vrai à l'époque actuelle.

Qu'elle soit entretenue par les Français eux-mêmes ou par ceux qui regardent la France, l'idée de l'« exception française » apparaît aujourd'hui comme un avatar de cette ancienne question. Elle peut être culturelle mais aussi économique, sociale ou encore politique au sens large, qui renvoie à des éléments fort divers tels que -- notamment -- les droits et libertés, le rôle de l'Etat, la conception du service public, de l'égalité ou encore du pouvoir et de la légitimité. Elle mérite aussi d'être examinée, de façon plus restreinte, sous l'angle de la question spécifique du système de gouvernement, c'est-à-dire la façon dont le pouvoir politique suprême est agencé par le droit et s'exerce effectivement.

Une première difficulté se pose toutefois d'emblée : l'histoire constitutionnelle de la France, même récente, étant frappée du sceau de la discontinuité et de l'instabilité, on pourrait douter de la pertinence même de la question -- alors qu'au contraire, une histoire moins discontinue autorise plus aisément de parler de modèle britannique ou états-unien. L'objection peut, en réalité, être écartée dès lors que l'on assume ouvertement le fait qu'il y a eu variété des régimes politiques successifs dans l'histoire française moderne, si bien que l'on pourrait admettre qu'il y a eu plusieurs modèles institutionnels français différents dans le temps long, qui ont tous plus ou moins influencé certains Etats à différentes époques (pour faire court : la monarchie "absolue", la république directoriale, l'empire plébiscitaire, la monarchie limitée puis constitutionnelle, la république parlementaire). Et qu'ainsi, la question se pose à nouveaux frais depuis la fondation de la V<sup>e</sup> République en 1958.

Or, précisément, le Général de Gaulle, soucieux du rayonnement de la France dans le monde, accordait une place décisive à la question des institutions politiques, dont il avait fait le préalable à son acceptation à revenir au pouvoir. A ses yeux, les institutions devaient non pas tant assurer un équilibre démocratique libéral et pluraliste que permettre de doter le pays d'une "tête" stable et forte. On sait qu'il réussit au-delà de toutes ses espérances et il faudra expliquer brièvement comme pareille chose se fit. Mais, en tout état de cause, écrit

justement Philippe Lauvaux, "le régime politique de la V<sup>e</sup> République apparaît dès ses débuts comme l'une des manifestations les plus éclatantes de l'exception française"<sup>1</sup>.

Un modèle est à la fois un objet possédant au plus haut point certaines caractéristiques qui en font le représentant d'une catégorie et, simultanément, ce qui sert ou doit servir d'objet d'imitation pour faire ou reproduire quelque chose. Une réflexion sur la possible existence d'un "modèle institutionnel français" suppose donc de s'interroger d'abord sur les caractères propres, la spécificité, des institutions de la France, avant de pouvoir examiner les phénomènes de diffusion ou de reproduction de celles-ci.

## **Les caractéristiques du modèle institutionnel français : la nature ambiguë de "l'exception française"**

Un système de gouvernement est déterminé par la rencontre, l'interaction entre, d'une part, un cadre structurel principalement (mais non uniquement) défini, dans ses lignes générales, par le droit et, d'autre part, les comportements et pratiques des acteurs qui l'investissent et contribuent, en retour, à le concrétiser. Sous ce rapport, il existe bien un modèle institutionnel français mais sa singularité tient moins au cadre juridique, qui autorise plusieurs configurations, qu'à la façon dont il est pratiqué.

### **Un cadre constitutionnel parlementaire relativement indéterminé**

Soucieux de remédier aux faiblesses des régimes précédents, les rédacteurs de la Constitution de 1958, tout en maintenant à divers égards des solutions très classiques et répandues dans les démocraties occidentales pour la configuration des institutions, ont introduit également plusieurs solutions techniques nouvelles.

En premier lieu, les organes constitutionnels institués en 1958 sont, en tant que tels, d'un grand classicisme par rapport aux deux républiques précédentes et à la majeure partie des pays voisins : un Exécutif républicain bicéphale (un Président de la république distinct du Premier ministre et du gouvernement), un Parlement bicaméral (inégalitaire), tandis que les deux ordres de juridiction (judiciaire et administratif) demeurent en tant que tels. Seule originalité, la création du Conseil constitutionnel, appelé à exercer certaines des fonctions d'une cour constitutionnelle comme il en existait déjà quelques exemples ailleurs (Autriche, Italie, Allemagne). La répartition générale des fonctions étatiques demeure classique, elle aussi : la fonction de gouvernement lato sensu aux organes exécutifs, la fonction législative partagée entre les assemblées et l'exécutif, la fonction juridictionnelle essentiellement aux tribunaux. Au surplus, le maintien (imposé par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958) de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement constituait un principe potentiellement structurant pour l'articulation dynamique du système.

Trois points majeurs, en revanche, signalaient une orientation potentielle spécifique :

- d'abord élu par un collège de grands électeurs (plutôt que par le Parlement), aux fins de renforcer sa légitimité, le Président fut bientôt (réforme de 1962) élu au suffrage universel direct (outre les Etats-Unis, cette dernière solution existait déjà également en Finlande, en Irlande, en Islande et en Autriche) ; elle n'était donc pas en soi originale mais néanmoins riche de potentialités favorables à la présidence.

---

<sup>1</sup> *Destins du présidentielisme*, P.U.F., "Béhémoth", 2002, p 1.

- le Président est placé au centre du pouvoir gouvernemental par la présidence du conseil des ministres et si la plupart de ses compétences demeurent celles d'un chef d'Etat parlementaire classique, partagées avec le cabinet, la dispense de contreseing ministériel pour certains actes (principalement : nomination du Premier ministre, dissolution de la chambre basse, pouvoirs de crise, décision sur une proposition de référendum) donnait d'emblée à ce cadre parlementaire une dimension dualiste renouvelée (P. Lauvaux) marquée, avec une latitude nouvelle pour le chef de l'Etat de tenter de mener une politique personnelle.

- plus original encore, l'encadrement juridique assez strict, par la Constitution, du statut et des fonctions (de législation comme de contrôle) du Parlement était conçu dans le but de maintenir celui-ci dans un rôle essentiellement négatif, tandis au contraire que le gouvernement détient des instruments juridiques pour conduire la législation (ce pan de la Constitution, appelé "rationalisation du parlementarisme" sera progressivement assoupli, notamment en 2008).

En apparence, ce cadre formel dessinait les contours d'un système parlementaire de gouvernement simplement assaini, dans lequel, en principe, le gouvernement "détermine et conduit la politique de la Nation" (art. 20) tandis que le Président est investi d'un rôle de régulateur mal défini (art. 5). Le compromis dilatoire qui avait présidé à la rédaction du projet de constitution n'allait pas tarder à faire place à une dynamique bien spécifique que seule la conjonction de facteurs essentiellement extra-juridiques allait permettre.

## **L'originalité de la pratique institutionnelle : le "présidentialisme" et ses éclipses**

Le système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République a rapidement trouvé son équilibre concret et il l'a conservé par-delà les changements formels et informels de la Constitution et les mutations internes et externes rencontrées par la France en plus de cinquante années. Cette "résilience de la Constitution" (Pierre Avril), c'est-à-dire sa capacité à préserver ses caractères essentiels à travers les péripéties, est incontestable mais ne doit pas masquer la nature originale de la construction ainsi trouvée, qui est une sorte de défi à l'esprit constitutionnaliste.

On peut en effet considérer que le trait dominant de ce système est, en principe, ce que l'on a appelé (faute de mieux) le présidentialisme, c'est-à-dire un mode de gouvernement dans lequel la Présidence de la République joue un rôle central de direction de la politique nationale. Il se distingue en droit et en fait tant du régime appelé (maladroitement) "présidentiel" des Etats-Unis d'Amérique que de la grande majorité des régimes dits parlementaires monistes dans lesquels le premier ministre est le gouvernant suprême (ainsi au Royaume-Uni, en Allemagne et dans bien d'autres pays encore).

Le leadership du Président français, qui confine à l'hégémonie (élu par le peuple et pratiquement irresponsable pendant son mandat, subjuguant politiquement gouvernement et parlement, il ne rencontre guère de contre-pouvoirs – tel est le principal trait du présidentialisme français), fut inauguré par le Général de Gaulle, personnage charismatique exceptionnel, qui ne voulait pas que le gouvernement du pays fût excessivement dépendant des turbulences partisans et parlementaires. Il fut progressivement accepté par tous les autres institutions, les forces politiques et le corps électoral. Il présente la particularité de reposer essentiellement sur un ensemble de pratiques convergentes, depuis longtemps consciemment intériorisées par les acteurs, sans pour autant découler nécessairement d'une logique institutionnelle univoque de la Constitution formelle. La force du président ne repose donc pas uniquement sur des

facteurs juridiques (son statut et ses pouvoirs formels) mais sur le fait qu'il est parvenu à "capturer" les ressorts du parlementarisme majoritaire, en ce que se trouve régulièrement au Parlement une majorité qui le reconnaît pour son véritable chef politique. On parle ainsi de "présidentialisme majoritaire". On a également pu dire que le président français cumulait la puissance du président des Etats-Unis et celle du premier ministre britannique. A contrario, cette construction laisse subsister des hypothèses dans lesquelles le présidentialisme est enrayé : si, comme il est arrivé par trois fois entre 1986 et 2002, les partis opposés au président emportent la majorité à l'Assemblée nationale, celui-ci, à défaut de vouloir se démettre, est obligé de se soumettre, en ce qu'il doit nommer un Premier ministre politiquement opposé à lui et abandonner à celui-ci l'essentiel de la conduite de la politique de la nation (hypothèse dite de la "cohabitation"). Sans doute le Président peut-il alors conserver un droit de regard (surtout en matière diplomatique, la bonne grâce des premiers ministres aidant), et parfois de contrôle sur certains secteurs ponctuels (politique de défense, nominations, révision de la Constitution), mais il n'est plus le gouvernant suprême. Cette expérience rappelle que le gouvernement de la V<sup>e</sup> République demeure parlementaire, même si l'idéologie gaullienne avait tenté d'occulter cette donnée structurelle imposée par la Constitution juridique.

Le présidentialisme à la française, qui n'est, en définitive, qu'un parlementarisme généralement à captation présidentielle (appellation préférable à celle de "régime semi-présidentiel" qu'a popularisée Maurice Duverger mais qui n'est pas convaincante), est ainsi précaire parce qu'à géométrie variable, selon la convergence ou non des élections présidentielle et parlementaire. Il n'offre pas une cohérence institutionnelle de même ampleur que les systèmes concurrents. Pour autant, il est bien, par sa pratique plus que par son enveloppe juridique, singulier, puisqu'aucun pays n'avait avant lui établi durablement une telle formule. En cela, il est un modèle institutionnel spécifique, différent dans ses résultats et sa culture des modèles états-unien, britannique, allemand, nordique ou suisse.

## **L'influence ambiguë du modèle institutionnel français dans le monde**

Certains pays ont été érigés en véritables modèles du point de vue institutionnel parce que, reconnus dans leur singularité, ils ont été imités. C'est le cas surtout du Royaume-Uni, avec le gouvernement parlementaire, qui fut transposé souvent avec succès dans ses anciens dominions et dans nombre de monarchies européennes, qui en ont d'ailleurs suivi la démocratisation. Il a trouvé dans la R.F.A après 1945 un épigone-modèle qui réalise la synthèse libérale-démocratique du parlementarisme et de l'Etat de droit. C'est encore le cas des Etats-Unis, mais la transposition en Amérique latine du régime présidentiel s'est faite souvent en dévoyant le modèle<sup>2</sup>.

La France, à plusieurs reprises dans l'histoire, a servi de modèle institutionnel à d'autres pays. Le système de la V<sup>e</sup> République a, lui aussi, exercé une certaine influence, tantôt pour des raisons historiques et (un peu paradoxalement) affectives -- c'est le cas des pays de son ancien empire en Afrique --, tantôt, pour des raisons (en apparence) rationnelles, c'est-à-dire au terme d'une appréciation de ses qualités supposées -- c'est le cas pour certains pays d'Europe. Mais dans tous les cas, cette influence reste ambiguë en ce que

---

<sup>2</sup> On pourrait encore citer le modèle suisse de gouvernement directorial, mais celui-ci n'a jamais été significativement imité.

l'importation d'une partie de ses techniques constitutionnelles n'a pas suffi à réussir la transposition et, en outre, parce le modèle français, sans doute trop complexe pour se prêter à une exportation satisfaisante, ne va pas sans inconvénient et tend plutôt, au contraire, à favoriser des déséquilibres (concentration et personnalisation du pouvoir) difficiles à corriger.

### **Une influence technique avérée mais instrumentalisée en Afrique**

La forte attraction du modèle de la V<sup>e</sup> République sur la quasi-totalité des Etats d'Afrique qui appartinrent à l'empire français s'est imposée d'elle-même pour des raisons culturelles et de commodité (s'inspirer de ce que l'on connaît), mais depuis le début, de façon ambiguë. Si de très nombreux articles de la Constitution française ont été copiés, parfois littéralement, par la plupart des constitutions africaines, il est patent que les emprunts ont, dans l'ensemble, été effectués dans le sens d'une déformation délibérée du modèle : on voulait presque partout instaurer ouvertement un système de gouvernement soit présidentiel au sens (théoriquement) états-unien mais nettement déséquilibré au profit du président (cas le plus fréquent dans les années 1960, à l'instar de la Constitution de la Côte d'Ivoire de 1960, alors prototype des premières constitutions africaines), soit (plutôt après le tournant démocratique de 1990) présidentieliste au sens français mais en accusant ses traits juridiques formels. Le Président est partout élu au suffrage universel direct et toujours investi d'un pouvoir officiel de direction ainsi que des moyens juridiques adéquats, là où la Constitution française reste formellement moins explicite, comme nous l'avons vu. On retrouve les mêmes compétences présidentielles qu'en France (nomination et révocation du premier ministre, droit de dissolution du Parlement, pouvoir de crise, faculté de déclencher un référendum, messages, demande de seconde délibération de la loi). Les restrictions au travail parlementaire (limitation du domaine de la loi, ordonnances, engagement de responsabilité du gouvernement sur le vote d'un texte) sont également fréquemment transposées.

On remarque que c'est plutôt de la Constitution française telle qu'appliquée effectivement depuis de Gaulle que l'on a prétendu imiter, comme le révèle la réécriture des formules (presque toujours insérées dans les textes africains) consacrées aux rôles respectifs du Président et du Gouvernement : ainsi, parmi bien d'autres, la Constitution du Cameroun dans sa version de 1996, reprend-elle mot à mot l'article 5 français en y ajoutant "Il définit la politique de la nation", tandis que l'article relatif au gouvernement énonce : "Le Gouvernement est chargé de la mise en œuvre de la politique de la Nation telle que définie par le président de la République." (art. 11, al. 1<sup>er</sup>).

Dans les versions révisées au cours des années 1990 et 2000, les textes tentent d'institutionnaliser le parlementarisme dualiste renouvelé, notamment en instaurant explicitement la double responsabilité du gouvernement devant le Président et le parlement : ainsi du Gabon (1991), du Burkina-Faso (1991), du Cameroun (1996), du Tchad (1996), du Sénégal (1998 puis 2001) de la République centrafricaine (2004).

Sur le plan de la justice constitutionnelle, l'exemple français a parfois (essentiellement à partir des années 1990, rarement avant) inspiré les solutions retenues par certaines constitutions africaines (en particulier pour les chefs de compétence, moins pour le statut). Mais les emprunts ne sont jamais que partiels si bien que l'on ne saurait parler ici d'un mimétisme pur et simple.

Quoi qu'il en soit, il y a lieu de relever que l'influence du modèle institutionnel français se situe essentiellement sur le plan des textes, non point sur celui de la pratique. La plupart des Etats africains francophones ne sont en réalité pas des démocraties libérales pluralistes effectives mais, en dépit d'un multipartisme, des régimes plus ou moins autoritaires (le Sénégal étant une notable exception). Les emprunts au modèle français sont ainsi

essentiellement d'ordre technique. Et souvent, la référence au système français a été instrumentalisée par des dirigeants avides de pouvoir. Le bilan de cette influence n'est donc certainement pas bon. Et les élites africaines commencent très doucement à s'en rendre compte. On peut toutefois s'attendre à ce que, le jour où la démocratie constitutionnelle s'implantera effectivement dans ces pays, le recours à certaines solutions du modèle français perdurent.

### **Une influence diffuse mais déclinante en Europe**

Le modèle institutionnel français a également exercé une certaine attraction dans plusieurs pays d'Europe au sortir de périodes autoritaires ou dictatoriales. C'est le cas de la Grèce et du Portugal dans les années 1970 et, plus encore, des pays de l'ancien bloc de l'Est dans les années 1990. Il entraînait toutefois en concurrence avec le modèle allemand, qui représente une synthèse initialement adaptée du modèle britannique<sup>3</sup>.

Une fois encore, c'est le système de gouvernement parlementaire doté d'un Président fort qui, en raison de sa plasticité, a pu retenir l'intérêt. Les éléments de dualisme sont nets dans la Constitution grecque de 1975 (bien que, par une certaine inconséquence, on n'y ait pas adopté l'élection populaire du chef de l'État) mais ont été démantelés en 1986 alors que le régime fonctionnait déjà sur le mode moniste. L'influence française est finalement faible au Portugal bien que l'élection populaire du président et certaines compétences propres eussent permis un scénario présidentieliste. Rapidement pourtant, la logique purement parlementaire a prévalu.

L'attraction pour le modèle français fut initialement relativement forte dans nombre de pays d'Europe centrale et orientale après la chute du rideau de fer<sup>4</sup>. Les raisons furent d'ailleurs variées. Elle s'accompagnait là encore de nombreuses équivoques. L'élection du président par le peuple fut introduite dans une nette majorité de pays<sup>5</sup>. Les moyens d'intervention directe du chef de l'État au sein du pouvoir exécutif (pouvoir de nomination, présidence du conseil des ministres, compétence en matière diplomatique et militaire) ou de régulation (dissolution, référendum, pouvoirs de crise) furent multipliés, bien que le principe de la responsabilité parlementaire du gouvernement fût partout officiellement consacré. Pourtant, on constate que la pratique présidentieliste majoritaire à la française n'est parvenue à s'imposer durablement dans aucun de ces pays. Bien plus, cette structure dualiste renouvelée a plutôt contribué à exacerber les conflits politiques, plutôt qu'à tempérer l'instabilité gouvernementale. Progressivement, on assiste à des révisions constitutionnelles ayant pour but de réduire l'influence des présidents : l'option en faveur d'un gouvernement nettement parlementaire moniste, sur le modèle allemand, en particulier à travers l'investiture ou même l'élection du premier ministre par le parlement<sup>6</sup>, l'a peu à peu emporté. Ce fut le cas en Pologne (1997), en Croatie (2000), en Roumanie (2003)<sup>7</sup>. Le rôle du président n'est pas réduit à rien mais il est de nature davantage arbitrale ou modératrice, et non gouvernante.

Il convient enfin d'évoquer l'attention portée par les Italiens au modèle français depuis une vingtaine d'années. L'instabilité gouvernementale chronique et les difficultés à trouver des

---

<sup>3</sup> P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p 2.

<sup>4</sup> Que l'on peut étendre au Caucase, avec l'Arménie et la Géorgie.

<sup>5</sup> Arménie, Bulgarie, Croatie, Géorgie, Lituanie, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Pologne, Roumanie, République tchèque (depuis 2012), Slovaquie (depuis 1999), Slovénie, Serbie et Ukraine.

<sup>6</sup> Également, parfois, par la formule de la motion de censure constructive (ainsi en Slovénie et en Pologne).

<sup>7</sup> Auxquels on peut ajouter la Moldavie (2000), l'Arménie (2005) et la Géorgie (2010/2013).

remèdes au sein de la même logique moniste (et partitocratique) ont conduit une partie des élites italiennes à porter un intérêt particulier au système de la V<sup>e</sup> République. La commission dite "Bicamérale" avait, après de longs débats, opté en 1997 en faveur de l'élection du Président au suffrage universel direct, l'octroi au chef de l'Etat de compétences d'orientation de la politique étrangère et de défense et surtout l'affranchissement de contresens ministériel pour nommer le Président du conseil et dissoudre la Chambre des députés. Mais ces évidents emprunts n'ont pas été poussés jusqu'au bout (statu quo sur la présidence du conseil des ministres ou le pouvoir de révocation des ministres). La réforme fut abandonnée mais le système français semble conserver ses partisans, du moins dans les partis de droite, au prix d'ailleurs des habituels malentendus et illusions à propos des ressorts du présidentielisme français.

La force d'attraction relative du modèle institutionnel français tient sans doute à son caractère insaisissable et multifonctionnel. On croit pouvoir se réclamer de lui pour différents objectifs : soit positivement (mais par un double contresens) en vue d'établir un système présidentiel, soit négativement, par crainte du parlementarisme moniste pur supposé rendre plus difficile la stabilité et l'efficacité du gouvernement, que favoriserait au contraire le correctif présidentiel dont l'image reste la marque propre du modèle français.

"On nous aimait tant alors qu'on eût copié jusqu'à nos verrues", a pu écrire plaisamment G. Burdeau naguère, constatant le prestige, rencontré auprès de certaines jeunes démocraties, du "parlementarisme à la française" de la III<sup>e</sup> République, pourtant grevé de notables défauts en termes d'efficacité et de clarté. La formule pourrait être reprise en ce qui concerne le "modèle" de la V<sup>e</sup> République, tant il est permis de douter qu'il était et est encore judicieux de s'en inspirer. Mais les esprits n'étant pas encore mûrs pour des révisions déchirantes dans le pays érigé en "modèle" lui-même, on sent bien ce qu'il faut de clairvoyance aux autres pour se détourner du modèle ou des représentations (souvent erronées) que l'on s'en fait.

**Armel Le Divellec, Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas). Spécialiste de droit constitutionnel comparé, il est co-directeur de la revue *Jus Politicum* qui porte sur le droit, l'histoire et la pensée constitutionnels.**

**Résumé :**

*Il existe bien un modèle institutionnel français en ce que le système de gouvernement de la V<sup>e</sup> République, sorte de gouvernement parlementaire présidentialisé, est très spécifique, nettement distinct des autres principaux modèles institutionnels reconnus (britannique, allemand ou états-unien). Ce modèle a exercé une notable attraction, encore que souvent très ambiguë, sur de nombreux pays en Afrique et en Europe centrale et orientale. Son originalité tenant principalement à la façon dont sont pratiquées les institutions, il se prête difficilement à une transposition fidèle. Et compte tenu de ses inconvénients propres, il semble aujourd'hui en sensible recul dans le monde.*