

PARLEMENTARISME NÉGATIF ET CAPTATION PRÉSIDENTIELLE. LA DÉMOCRATIE FRANÇAISE DANS LA « CAGE D'ACIER » DU PRÉSIDENTIALISME

par Armel LE DIVELLEC

*Professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas (Paris II),
Directeur du Centre d'études constitutionnelles et politiques (CECP)*

Le constat de la longévité de la V^e République et de sa « constitution » (entendue au sens d'ordre constitutionnel) est, au fil des anniversaires décennaux, devenu banal, du moins depuis la consécration de l'alternance politique et l'expérience (« réussie », du point de vue constitutionnel) des cohabitations¹. Sous ce rapport, la décennie 2008-2018 n'a pas apporté de nouveauté notoire pour l'appréciation globale du régime². Il est tout aussi banal de rappeler l'insatisfaction profonde que suscite cette République sur plusieurs plans.

Insatisfaction scientifique d'abord : le système de gouvernement de la V^e République continue de paraître rétif aux catégories usuelles. Si la

1. V. notamment les deux ouvrages de synthèse récents : E. Balladur, A. Duhamel, *Grandeur, déclin et destin de la V^e République. Un dialogue*, Éd. de l'observatoire, 2017 ; Ph. Raynaud, *L'esprit de la V^e République*, Perrin, 2017.

2. La mise en place de la QPC, qui retient, comme cela est assez naturel, particulièrement l'intérêt des juristes, pouvant, bien sûr, être considérée comme l'innovation majeure de cette décennie, mais elle n'a, tout bien considéré, pas affecté profondément le régime dans son ensemble.

confusion avec le « véritable » système présidentiel – par référence au modèle des États-Unis – n'est guère le fait des juristes, elle reste fréquente chez les non-juristes, tandis par ailleurs que nombreux sont encore ceux qui s'obstinent à lui dénier l'étiquette de système parlementaire, en raison du rôle dominant de la présidence de la République.

Insatisfaction politique ensuite : qu'elles soient le fait d'universitaires ou non, les critiques envers le fonctionnement concret de la démocratie française n'ont jamais durablement faibli depuis 1958. La période de relatif consensus sur « les institutions » de la V^e République (en gros, dans les années 1980) fut très brève. La litanie des plaintes sur les déséquilibres du régime, c'est-à-dire du système de gouvernement, est longue, ancienne et récurrente. En dehors même de la littérature constitutionnaliste spécialisée, elle est scandée, depuis vingt-cinq ans, par les rapports de diverses commissions de réflexion qui, toutes, ont dressé un constat plus ou moins critique³.

Il est possible de nuancer la première insatisfaction, celle concernant la qualification « scientifique ». Ce qui n'interdit pas de prolonger l'analyse sur un plan plus subjectif et critique.

I. – DEUX TRAITS STRUCTURELS DU SYSTÈME DE GOUVERNEMENT INCHANGÉS DEPUIS 1958

La détermination du système de gouvernement d'un pays reste l'une des clés (sinon la clé) essentielles pour effectuer le bilan d'un ordre constitutionnel et tenter de le caractériser de manière synthétique.

Il n'aura échappé à personne que, depuis ses années de jeunesse, le système de gouvernement de la V^e République est dominé par la présidence de la République. À tel point que nombreux sont les observateurs, y compris des juristes-universitaires, portés à lui dénier même la qualification de « régime » ou « système » parlementaire. Il est inutile de redire ici ce qui a été pourtant maintes fois expliqué : quelque original qu'il puisse être, le système de gouvernement français est bien resté parlementaire, à la fois formellement (le principe de responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement est formellement consacré, art. 49 et 50 C) et substantiellement. Mais la variante spécifique et originale qu'incarne la V^e République mérite d'être précisée.

On peut se résoudre à qualifier la V^e République de système présidentiel⁴, à condition de conserver à l'esprit qu'il ne s'agit que d'une étiquette commode mais en quelque sorte par défaut, qui s'attache non pas tant à un

3. Rapport du Comité Vedel (1993), Rapport du Comité Balladur (2007), Rapport du Comité Bartolone-Winock (2015).

4. M. Duverger l'employa naguère, avant de se lancer dans l'invention (en impasse) du régime semi-présidentiel. C'est semble-t-il Jean Gicquel qui l'a diffusé le premier. V. Giscard d'Estaing l'employa dans sa première réunion de presse, le 25 juillet 1974, après

certain type d'organisation juridique des fonctions et des organes constitutionnels mais à une certaine pratique coordonnée du pouvoir c'est-à-dire à un système de gouvernement⁵. Mais, pour les juristes, soucieux du poids des formes, des techniques juridiques et des logiques institutionnelles, l'étiquette du présidentielisme présente tout de même ce défaut de voiler certains éléments structurels de ce système de gouvernement, qui n'est en réalité que l'une des nombreuses variantes possibles du système parlementaire⁶. Pour cette raison, il serait, en toute rigueur, préférable de ne l'employer qu'avec parcimonie ou du moins de ne l'employer que dans un second temps, après avoir rappelé la dimension structurelle sur laquelle il repose. Sous ce rapport, justement, la V^e République, par-delà les nombreuses évolutions politiques, culturelles et juridiques qu'elle a vécu depuis 1958, a conservé deux traits structurels majeurs qu'il convient de repréciser ici⁷.

A. — UN PARLEMENTARISME NÉGATIF

Le terme de parlementarisme négatif (il faudrait plutôt dire : la logique négative du parlementarisme) a été imaginé initialement par la doctrine scandinave⁸, mais employé dans un sens restreint. Il mérite, selon nous, d'être étendu. Il peut alors être sommairement défini comme un aménagement constitutionnel n'imposant pas une légitimation initiale, préalable, explicite, positive en somme, du pouvoir exécutif (au plan organique comme fonctionnel) et ne laissant aux assemblées qu'un pouvoir de contrôle *a posteriori*. Il doit être développé sous deux aspects, l'un formel, l'autre substantiel⁹.

son accession à la présidence de la République. V. F. Decaumont, *La présidence de Georges Pompidou : essai sur le régime présidentiel français*, Economica, 1979.

5. Sur cette problématique, on nous pardonnera de renvoyer à : A. Le Divellec, « Constitution juridique, système de gouvernement et système politique », *Mélanges Hugues Portelli*, Paris, Dalloz, 2018, p. 77-97.

6. Pour qui en douterait encore, il convient de se reporter au maître-livre de Philippe Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, PUF, coll. Béhémoth, 2002.

7. Nous avons déjà esquissé ces idées dans l'article « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 349-362. La révision constitutionnelle de 2008 a modifié quelques points évoqués alors à l'appui de certaines thèses mais elle n'a pas remis en question les éléments fondamentaux.

8. La première occurrence se repère chez le juriste-universitaire suédois Axel Brusewitz en 1929 (v. Ph. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 104).

9. Il convient de préciser ici que l'étiquette « négatif », malgré sa connotation évidemment « négative » (dans le sens commun), ne signifie aucunement un jugement de valeur ; il cherche à exprimer une logique institutionnelle, déterminée par la combinaison des normes juridiques et de l'agencement institutionnel ainsi que des facteurs politiques qui la soutiennent. Tout comme pour la doctrine scandinave, ce terme est donc conçu et utilisé ici sur un plan strictement scientifique.

1) – Au plan formel, tout d’abord, c’est-à-dire sous l’angle de la technique juridique, il permet de décrire une certaine cohérence des agencements constitutionnels dessinés par la Constitution du 4 octobre 1958. Il convient de rappeler tout d’abord que celle-ci a opéré un retour à la structure juridique essentiellement dualiste du parlementarisme, à savoir la double dépendance¹⁰ du Gouvernement à l’égard du Parlement et du chef de l’État. Mais plus encore, au-delà de cette première donnée (le dualisme), force est de constater que le texte constitutionnel de 1958 a multiplié les limitations techniques défavorables aux assemblées et favorables au Gouvernement, qui, pour la plupart, convergent vers une logique négative : ainsi le principe de la confiance présumée (art. 8 et 49, al. 1^{er} C) qui, dans l’interprétation rapidement acquise¹¹, n’impose pas au Gouvernement nommé par le président de la République de demander un vote approuvant son programme (ou une déclaration de politique générale) à l’Assemblée nationale. La technique de la question de confiance liée à un texte législatif (art. 49-3 C) illustre encore cette logique négative : un texte peut être adopté par l’Assemblée nationale du moment qu’elle n’adopte pas de motion de censure¹². L’état de siège (art. 36 C) et l’état d’urgence (depuis l’ordonnance du 15 avril 1960) sont décidés en Conseil des ministres sans vote parlementaire. Seule leur prolongation au-delà de douze jours doit nécessiter l’approbation des assemblées.

L’impressionnant dispositif juridique permettant au Gouvernement de mener la discussion législative joue lui aussi en faveur de la logique négative.

La règle de l’incompatibilité entre les fonctions de ministre et de parlementaire peut encore être mentionnée à l’appui de l’idée de parlementarisme négatif, quoique moins décisive : dans une optique positive, il serait logique d’exiger que les ministres soient issus du Parlement et conservent leur mandat en même temps que leur fonction ministérielle, comme c’est le cas, par convention, dans le système de Westminster. Aussi bien les constitutions de certains pays (Irlande, Malte, Japon notamment) pratiquant le Gouvernement parlementaire en font-elles explicitement une exigence.

Parfois, c’est le juge constitutionnel qui (de manière bien contestable d’ailleurs) a ajouté une limitation à la capacité d’action du Parlement alors que le texte de la Constitution ne mentionnait pas celle-ci : tel est le cas, notoire, de l’interdiction en 1959 des résolutions politiques¹³ (jusqu’à ce que le législateur finisse par intervenir et les autorise explicitement en 1992 pour les affaires européennes puis, en 2008, en tout domaine.

10. Il nous paraît plus judicieux de dire « dépendance » plutôt que « responsabilité », car ce second terme, généralement préféré par la doctrine juriste lorsqu’elle veut définir le parlementarisme dualiste, présente cet inconvénient de suggérer (de façon d’ailleurs réductrice) un droit de révocation du chef de gouvernement par le chef de l’État alors qu’à regarder les choses de près, ce point est souvent laissé ouvert par les textes constitutionnels.

11. Dès 1966 avec le troisième Gouvernement Pompidou.

12. Drastiquement limité en 2008, cet instrument n’en demeure pas moins pour les textes budgétaires et un texte par session annuelle.

13. Cons. const. 24-25 juin 1959, n° 59-2 et 59-3 DC.

De plus, plusieurs interprétations présidentielles ont introduit des limitations aggravant la logique négative là où l'on ne s'y attendait pas. Ainsi du refus du président, en 1960, de convoquer le Parlement en session extraordinaire.

Et même les efforts ultérieurs d'assouplissement du dispositif de rationalisation des relations entre Gouvernement et Parlement aux fins de renforcer les moyens de contrôle du second sur le premier restent pour la plupart dans la logique négative. Ainsi, le contrôle parlementaire de certaines nominations à des fonctions ou emplois publics (selon l'art. 13, al. 5 C) ne confère au Parlement qu'une faculté de s'opposer (à la majorité qualifiée), non de légitimer positivement. De même le nouveau mécanisme de contrôle de l'engagement des forces armées se limite à imposer un vote parlementaire seulement lorsque l'intervention se poursuit au-delà de quatre mois (art. 35, al. 3 C). Les contre-exemples existent, certes, mais portent souvent sur des points moins fondamentaux¹⁴.

2) – L'idée de parlementarisme négatif doit également s'envisager de façon substantielle. En effet, les normes formelles posées un texte, une fois concrétisées par les acteurs, c'est-à-dire rendues opératoires, et formant le droit positif, ne préjugent pas nécessairement de l'usage qui en sera fait. En d'autres termes, le droit de la constitution (droit positif) ne forme qu'un cadre imparfaitement défini, qui ne détermine pas automatiquement et mécaniquement un système de gouvernement¹⁵. Les juristes peinent généralement à admettre ouvertement cette relative impuissance du droit strict face aux comportements concrets des acteurs du jeu constitutionnel et postulent fréquemment un lien de cause à effet entre eux. Et pourtant, un regard un peu précis sur le fonctionnement effectif de l'ordre constitutionnel ne peut manquer de leur faire saisir ce fait. Or, c'est bien le système de gouvernement tel qu'il fonctionne qui importe en définitive. Ce qui veut dire, pour notre propos, que l'existence de ces normes relevant de la logique négative n'implique pas nécessairement que le système fonctionne en ce sens. Tel est cependant le cas dans la V^e République depuis les origines jusqu'à aujourd'hui : le parlementarisme français est bien substantiellement négatif en pratique, quoiqu'il aurait pu en être autrement.

Contrairement au parlementarisme de Westminster (techniquement dualiste et en partie négatif, du fait notamment du maintien d'éléments de la Prérogative de la Couronne dont bénéficie le Cabinet), contrairement aussi à certains pays nordiques comme la Suède et le Danemark (techniquement négatifs en partie, mais pas nécessairement substantiellement),

14. Ainsi, par exemple, la nouvelle rédaction de l'article 42, al. 1^{er} C permet d'ouvrir la discussion en séance plénière des projets et propositions de loi sur la base du texte tel que transmis par la commission parlementaire qui l'a examiné et non (pour les projets) sur celui initialement déposé par le Gouvernement comme c'était le cas depuis 1958. Ce renversement n'a toutefois pas été étendu aux projets de loi constitutionnelle, de finances ou de financement de la sécurité sociale (art. 42, al. 2 C).

15. A. Le Divellec, *Mélanges Hugues Portelli, art. précit.*

le système français est négatif en ce que la convergence de la plupart des pratiques institutionnelles et politiques a abouti à reléguer réellement les parlementaires loin de la sphère gouvernementale et de la direction de l'État, comme le souhaitaient délibérément les principaux pères fondateurs. Ainsi Jérôme Solal-Céligny, l'un des conseillers du Gouvernement chargé d'établir le projet de constitution, résumait-il dans une note, le 2 juillet 1958, le sens du projet à venir : « Il s'agit de définir les rôles respectifs véritables du Gouvernement et du Parlement : au premier, il revient de *gouverner, au sens entier du terme, sans avoir pour cela rien à solliciter du Parlement*. À ce dernier, il incombe de contrôler l'action gouvernementale »¹⁶. Le propos était éloquent et parfaitement en phase avec la conception voulue par le général de Gaulle (formulée depuis le discours de Bayeux) et très bientôt réalisée sous sa présidence. Aucun de ses successeurs n'a remis en question cette ligne de conduite radicale. Et jamais les principales forces au Parlement ou au Gouvernement ne l'ont sérieusement contestée¹⁷, sinon par des discours sporadiques et un peu incantatoires (« il faut revaloriser le Parlement... »), d'autant moins crédibles qu'ils n'étaient appuyés sur aucune réflexion de fond ni suivis d'initiatives un peu sérieuses pour tenter d'y remédier.

De leur côté, la doctrine et le juge constitutionnel ont beau jeu de brandir l'article 20 de la Constitution de 1958 pour légitimer au profit du Gouvernement (et de fait, au bénéfice du président, comme on le verra plus loin) un monopole dans la direction politique nationale et donc pour dénier d'une manière catégorique au Parlement tout rôle de codirection. On est là en présence d'un cas d'école sur la manière dont de nombreux juristes camouflent (parfois même sans en avoir conscience), sous le manteau du caractère prétendument « objectif » du droit positif, des choix bien précis de politique constitutionnelle, des choix nettement orientés. Et pourtant, cette conception n'est, en réalité, qu'une certaine interprétation possible de la combinaison des règles constitutionnelles. Qu'il puisse en être autrement, la plupart des autres pays pratiquant un système fondé sur de règles juridiques comparables (et notamment ceux qui font élire leur président au suffrage universel direct à côté d'un Gouvernement politiquement responsable devant le Parlement) le démontrent à l'envi. Le *leadership* du Gouvernement, presque naturel et certainement souhaitable en système parlementaire, n'exclut pas radicalement un rôle de codirection de

16. Nous soulignons. Il ajoutait : « Telle est aujourd'hui la signification fonctionnelle de la séparation des pouvoirs » (*Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La Documentation française, t. 1, 1987, p. 334).

17. Les travaux universitaires un peu précis sur le rôle de la majorité parlementaire aux différentes périodes de la V^e République sont très rares. Mais le constat de leur soumission ne saurait être sérieusement mis en doute. Sur la période gaullienne, v. J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V^e République*, LGDJ, 1968. Sur la présidence de Pompidou, v. F. Decaumont, *op. cit.*, p. 226-237. Plus généralement : P. Avril, « La majorité parlementaire ? », *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 45-53.

la part du Parlement, ou plus exactement de la majorité parlementaire¹⁸. Or, dans aucun de ces pays, cette dernière n'a renoncé à ce point, comme c'est le cas en France, à peser véritablement sur la détermination de la ligne politique générale.

Le fait majoritaire, souvent avancé par la doctrine, pour « expliquer » le présidentielisme à la française, est certes venu s'ajouter au dispositif juridique de rationalisation bénéficiant à l'Exécutif mais cet élément, évidemment très important, n'explique en rien la pratique négative française.

B. – UN PARLEMENTARISME ESSENTIELLEMENT À CAPTATION PRÉSIDENTIELLE

Parlementaire (surtout négativement), le système de gouvernement de la V^e République présente depuis sa fondation une autre caractéristique, encore plus originale, qui opère sur un mode non plus tant du droit strict que politique et pratique : il est essentiellement capté par la présidence de la République. En soi, cette dimension est bien distincte de la dimension négative exposée plus haut, mais les deux s'influencent et se confortent mutuellement.

Si l'on prend la peine d'analyser avec rigueur la façon dont fonctionne le système de gouvernement français depuis 1959, il ne suffit pas de se contenter de dire qu'il est très largement dominé par le chef de l'État. Un tel constat, qui ne souffre pas de contestation, ne présente guère de portée en termes d'analyse constitutionnelle et, plus spécifiquement, juridique. En revanche, le qualifier de parlementarisme à captation présidentielle présente cet intérêt de traduire (moins mal, sinon mieux, que toute autre formule) la façon dont s'opère précisément la domination (ou l'hégémonie) du président sur l'ensemble du système de gouvernement : le *leadership* présidentiel, cette capacité qu'ont eue tous les présidents, sans exception, depuis le général de Gaulle, à diriger l'Exécutif et indirectement le Parlement, à imposer leurs vues, leurs orientations, leurs décisions, bref à déterminer la politique de la Nation, n'est aucunement formalisé juridiquement¹⁹. Surtout, il ne s'exprime que très peu par des actes juridiques formels : les attributions qui lui sont strictement réservées d'un point de vue juridique – c'est-à-dire sans contreséing ministériel – sont peu nombreuses et relèvent pour l'essentiel de ce que l'on peut par commodité appeler l'arbitrage – ou plutôt une fonction régulatrice ; les autres sont soumises à contreséing et ne sauraient fonder juridiquement une primauté en toutes circonstances. Bref, les compétences juridiques du chef de l'État

18. Le cas allemand, notamment, l'atteste et la doctrine constitutionnelle d'outre-Rhin a su formuler le principe de cette codirection (*Mitregierung*) du Parlement (v. notre thèse, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004, not. p. 253-259).

19. La lettre des articles 5 et 20 autorise précisément le principe inverse.

ne lui permettent pas de gouverner directement comme le ferait un Premier ministre. La présidence du Conseil des ministres (encore ses règles ne sont-elles pas très formalisées), la participation à diverses nominations de concert avec le Premier ministre ne dessinent qu'un champ juridiquement ouvert, c'est-à-dire indéterminé quant au possible rôle présidentiel. C'est en revanche par leur capacité à imposer leur autorité politique sur le Gouvernement et le Parlement que les présidents parviennent à diriger le pays. Ils le font en captant le travail juridiquement formalisé (par le dépôt de projets de loi, par des actes réglementaires, par des nominations, par des lois votées) des autres organes constitutionnels. Capter signifie « recueillir (un fluide, une énergie) pour un usage ». La captation présidentielle qui opère sous la V^e République est donc un procédé pratique qui oriente l'exercice concret des pouvoirs juridiques du Gouvernement et du Parlement au bénéfice du président de la République. Le fait majoritaire a facilité pratiquement la réalisation de la captation, mais il n'en est pas à l'origine. Il va de soi que cette orientation fondamentale n'a pu se réaliser à l'origine et se maintenir jusqu'à nos jours que par l'attitude des titulaires des fonctions officielles, notamment du personnel ministériel et parlementaire. Premiers ministres, ministres, parlementaires de la majorité, tous travaillent essentiellement pour le compte du chef de l'État, considéré politiquement (non juridiquement) comme leur chef. Une véritable idéologie et un habitus présidentialistes ont gagné peu à peu toutes les élites politiques françaises²⁰.

Sous ce rapport, la qualification de parlementarisme dualiste, que l'on peut légitimement accoler au système mis en place par la Constitution de la V^e République, n'est qu'imparfaitement éclairante car le dualisme peut s'envisager sur un plan strictement formel (auquel cas, il n'exclut pas une pratique purement moniste, si le chef de l'État renonce à s'impliquer dans les affaires du Gouvernement et se contenter d'exercer ses compétences de manière liée), tandis que lorsqu'il est envisagé dans une dimension substantielle, il peut recouvrir tout un dégradé de configurations différentes (un chef de l'État actif mais qui partage réellement la direction de la politique avec le Premier ministre, ou bien un président qui se contente d'exercer ses compétences arbitrales sans chercher à se substituer au Gouvernement)²¹. Autrement dit, le dualisme est un cadre juridiquement très ouvert, qui ouvre largement le champ des possibles dans l'équilibre entre le chef de l'État, le Gouvernement et le Parlement. Si le dualisme (formel) est au fond une condition de la captation présidentielle du parlementarisme, il ne l'implique pas nécessairement et ne se confond pas avec elle.

20. Sur ce point, v. nos développements dans : « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République », *Droits*, n° 44, 2007, p. 101-137.

21. Carl Schmitt l'avait montré de manière convaincante pour le cadre dualiste de la République de Weimar (v. sa *Théorie de la constitution*, PUF, coll. « Léviathan », 1993, chap. 27).

Dans le cas français, il est à peine besoin de rappeler que la situation de cohabitation, telle qu'elle a été pratiquée (par trois fois) jusqu'à présent, fait cesser la captation présidentielle, dès lors que le président n'est plus, par hypothèse, le chef politique de la majorité parlementaire et donc du Gouvernement lequel, cette fois, émane exclusivement du Parlement. La marge de manœuvre concrète du chef de l'État, essentiellement limitée à ses compétences dépourvues de contreseing et à son pouvoir de refuser (d'une façon qui ne peut guère être totale) sa signature à différents actes proposés par le Gouvernement, dépend essentiellement de la latitude que lui laisse ce dernier. Sans oublier son verbe (le « ministère de la parole »), ce qui, il est vrai, peut être d'une importance politique certaine. Des situations intermédiaires seraient susceptibles de se produire, mais elles ne se sont jusqu'ici jamais présentées (notamment un président élu la même année face à un Parlement sans majorité claire ou bien la survenance d'une rupture franche de la majorité parlementaire en cours de mandat). Le fait que la cohérence partisane entre le président et la majorité parlementaire se soit presque systématiquement réalisée de 1958 à 2018 ne doit pas faire oublier combien elle est contingente et donc fragile.

Par-delà toutes les évolutions juridiques, politiques (internes comme externes), économiques, sociales et sans doute surtout culturelles qu'a connues la France en soixante ans, il convient de relever la résilience du système de gouvernement lui-même : il était dès ses débuts un parlementarisme négatif et à captation présidentielle. Il l'est toujours soixante ans après. On peut conjecturer qu'il le restera encore un certain temps. Ce qui n'est pas réjouissant.

II. – LA DÉMOCRATIE DANS LA « CAGE D'ACIER » DU PRÉSIDENTIALISME

L'analyse que l'on a proposée jusqu'ici abordait la V^e République en s'efforçant de la caractériser dans sa structure constitutionnelle fondamentale. Elle se situe sur le registre du constat et de la réflexion juridique. Il est permis, dans la perspective d'un bilan des soixante premières années, de la compléter par des considérations plus subjectives. De ce point de vue, on examinera très brièvement quelques implications majeures qui nous semblent résulter précisément, en grande partie, du double caractère de parlementarisme négatif à captation présidentielle ci-dessus identifié. Sous ce rapport, il nous semble (après et avec bien d'autres observateurs et analystes de tendances politiques tout à fait diverses) que la démocratie française fonctionne passablement mal. Sans doute, les causes de cet état de fait sont multiples et complexes ; certaines ne sont d'ailleurs pas propres à la France et touchent d'autres démocraties libérales. Mais il nous semble qu'il existe des causes spécifiquement propres au système de gouvernement pratiqué en France : la démocratie est enfermée dans ce que l'on peut appeler, en s'inspirant

(infidèlement) d'une formule de Max Weber, la « cage d'acier » du présidentielisme²².

A. – ABYSSUM ABYSSUS INVOCAT : DE LA DÉMOCRATIE
EN SYSTÈME PRÉSIDENTIALISTE

L'un des travers de notre époque (qui en compte beaucoup) est certainement la courte mémoire. De celle-ci découle la fréquente et fort répandue conviction selon laquelle, en matière constitutionnelle, telle ou telle situation est nouvelle. L'on peine à élaborer une pensée sur les causes des mécontentements présents (pour parler comme Burke). En l'occurrence, on est prompt à imputer au président en fonction la responsabilité de « dérives monarchiques », d'autoritarisme et d'excès en tous genres. Pourtant, qui ne voit la continuité entre les critiques formulées notamment par Guy Mollet, Paul Reynaud et François Mitterrand contre le général de Gaulle, dans les années 1960, et celles que l'on entend aujourd'hui contre M. Emmanuel Macron, sans oublier celles dont on accabla, diversement, les autres présidents ?

En réalité, la concentration extrême du pouvoir de commandement et de pilotage de l'Exécutif par l'Élysée, par le président de la République et son entourage, remonte au général de Gaulle lui-même²³. Même la réduction de sept à cinq ans du mandat présidentiel (effective en 2002) et l'aménagement du calendrier électoral destiné à perpétuer le rôle directeur de l'élection présidentielle ne sont pas décisifs, contrairement à ce que prétendent nombre de bons esprits : si ces deux facteurs ont contribué à accélérer le temps

22. Ce terme donne l'occasion d'apporter une précision : la *cage d'acier* (et non *de fer*) est devenue un concept couramment utilisé en sociologie pour désigner les implications irrésistibles d'un système, fonctionnant comme une sorte de piège dans lequel les individus sont pris du fait de la rationalité inhérente à la vie sociale des sociétés capitalistes et de leur système bureaucratique. L'image avait été reprise (approximativement) par Daniel Bourmaud pour le titre d'un article, « La Constitution de 1958 et les partis politiques : la cage de fer du présidentielisme », in B. Mathieu (dir.), *1958-2008. Cinquantième anniversaire de la Constitution française*, Dalloz, 2008, p. 591-597. En réalité, Max Weber avait utilisé, à la fin de son *Éthique protestante et l'esprit du capitalisme* (1904, trad. fr. Jean-Pierre Grossein, Gallimard, 2003, p. 251), le syntagme *stahlhartes Gehäuse*, que l'on devrait mieux traduire par « habitacle dur comme l'acier », et qu'il opposait au « manteau léger que l'on pourrait rejeter à tout instant », formule imaginée par le théologien non-conformiste Richard Baxter (au XVII^e siècle). C'est le premier traducteur en anglais de Weber, le sociologue américain Talcott Parsons, qui traduisit, en 1930, *stahlhartes Gehäuse* par *Iron Cage* (v. Dirk Kaesler, « Über Forscher, die kein Deutsch können », <https://literaturkritik.de/id/16239>). Ce terme a fait fortune dans la littérature sociologique.

23. Les sources sur ce sujet sont désormais très nombreuses. On peut se reporter à l'aperçu de Samy Cohen, « L'immédiate primauté présidentielle », in O. Duhamel, J.-L. Parodi (dir), *La Constitution de la Cinquième République*, Presses de Sciences Po, nouv. éd. 1988, p. 91-100.

politique (pour le premier) et à mécaniser un peu plus encore le couplage du Parlement au chef de l'État, « l'hyper-présidence » (terme bien laid) ou ce qui en est très proche date bien des débuts de la V^e République.

Les conséquences sont nombreuses. La vie politique toute entière tourne essentiellement autour de l'axe présidentiel – il faudrait mieux dire : l'astre présidentiel, tant il serait facile de montrer la conjonction de symboles, de jeux rhétoriques, de grands et petits faits qui rattachent au moins culturellement le monarque (républicain)-soleil de la V^e République à son célèbre devancier du Grand Siècle. Avivées par les médias friands de ce genre de rapprochements, la propension à réduire le débat politique aux jeux de personnalités ainsi que la fascination pour le pouvoir personnalisé montent à leur paroxysme pendant la campagne pour l'élection présidentielle pratiquée depuis 1965²⁴, qui relègue dans l'ombre l'élection des députés à l'Assemblée nationale, pourtant plus essentielle sur le plan constitutionnel, mais qui a fini par n'être regardée que comme le prolongement confirmatoire du scrutin présidentiel – prolongation d'ailleurs nécessaire, précisément en raison du caractère structurellement parlementaire du système de gouvernement.

Pendant un temps (conséquent), il était possible de s'accommoder de cette contrainte, car c'est bien, de fait, l'élection présidentielle à deux tours (avec la règle particulièrement importante que seuls deux candidats déjà présents au premier s'affrontent au second tour²⁵) qui a permis la reconfiguration et la structuration du système de partis atomisé de la fin de la IV^e République²⁶. Mais l'affaiblissement des grands clivages idéologiques qui avaient dominé le xx^e siècle, la banalisation de l'alternance, et, au fond, les mutations du rapport du citoyen avec les gouvernants, ont eu partiellement raison de l'effet ordonnateur de l'élection présidentielle : si celle-ci continue à produire ses effets quasi-mécaniques, elle a perdu son caractère substantiellement structurant du point de vue politique, la moindre formation, même relativement marginale, présentant un candidat (souvent de témoignage) afin de bénéficier de l'attention des médias et, accessoirement, des électeurs (c'est, en ce sens, surtout une sorte d'investissement pour le futur, pour les autres élections, parlementaires ou locales). À la limite, les tendances centrifuges qui, depuis une bonne vingtaine d'années, marquent le système de partis français sont un argument supplémentaire pour les tenants du maintien du présidentielisme (ou de la captation présidentielle) puisque seule la contrainte procurée par un président gouvernant (à commencer par son élection) paraît apte à contenir la fragmentation partisane toujours latente. Non seulement le présidentielisme peut être vu comme une cage, mais celle-ci est fermée.

24. Le développement récent des « élections primaires » organisées par un nombre croissant de partis ou de familles politiques accentue encore cette domination personnalisée de l'espace électoral.

25. Double règle qui était différente sous la République de Weimar, ce qui ne fut pas sans inconvénient pour cette « grand-mère indigne » de la V^e République (P. Avril).

26. V. la démonstration de P. Avril, *Essais sur les partis*, Payot, 1990, chap. X.

Bien que, certainement éloigné de la pensée (un peu romantique, sur ce plan) du général de Gaulle lui-même, qui ne renonça jamais tout à fait à son idéal d'unanimité et refusait de se laisser enfermer dans un champ délimité, l'objectif d'un parlementarisme stabilisé par le fait majoritaire dont avaient rêvé tant de réformateurs jadis était atteint, mais seulement grâce à ce montage original et sans équivalent dans l'histoire que l'on désigne sous le terme de présidentialisme. Beaucoup de constitutionnalistes s'en félicitèrent. Sans toujours voir qu'il était source de nouveaux inconvénients. Ainsi ce que Bruno Dageron a joliment appelé le « présidentialisme programmatique »²⁷, qui tend à réduire sinon à tuer tout intérêt à la délibération parlementaire (les députés « doivent » voter sans coup férir les projets législatifs suscités par le président puisqu'il a été élu sur son programme).

Dans ces conditions, la captation présidentielle des rouages du système parlementaire de gouvernement devait donc prospérer voire s'accroître dans la mesure où le temps politique s'accélérait. L'Exécutif, sûr de lui et dominateur, maîtrisant assez aisément les rouages parlementaires, est à même d'imposer d'en haut sa ligne politique²⁸ sans être obligé à beaucoup de ménagements et surtout de concessions vis-à-vis de soutiens qu'il sait à peu près acquis (le terme de coalition est devenu un gros mot en France), ni à s'embarrasser de précautions pour préparer ses projets de loi et au moins tenter de rechercher l'accord avec d'autres formations politiques que sa seule majorité (consensus est un autre gros mot...). Les inconvénients, pour les députés, du parlementarisme majoritaire que connaissent nombre de systèmes parlementaires monistes (du type anglais ou allemand) présentent, dans le cas français, un aspect exacerbé dans la mesure où le leader véritable n'est pas le Premier ministre, à tout moment potentiellement révocable par la majorité parlementaire qui l'a porté au pouvoir, mais le président, hors d'atteinte des députés et auréolé de la légitimité populaire directe et du statut juridique confortable de chef d'État pratiquement irresponsable.

Le Premier ministre, quant à lui, est également (et sans doute plus que tout autre) prisonnier de la logique d'acier du présidentialisme. Il doit sa fonction moins à sa position politique dans la majorité qu'à la confiance personnelle du chef de l'État et risque à tout moment de la perdre s'il se montre déloyal ou trop autonome. Son rôle a beau rester indispensable pour faire fonctionner le parlementarisme à captation présidentielle, il n'en est pas moins ingrat. Et si un Premier ministre apte à beaucoup de doigté dans la gestion quotidienne de la majorité peut atténuer quelque peu les rigueurs

27. Blog de *Jus Politicum*, 7 avril 2017 (<http://blog.juspoliticum.com/2017/04/07/election-presidentielle-les-illusions-du-presidentialisme-programmatique/>).

28. Il est frappant de constater qu'en dépit de la longueur des campagnes présidentielles françaises, le citoyen ne sait guère ce que le gouvernement, une fois installé, fera. La formulation un peu précise des grandes options politiques de l'Exécutif est élaborée dans le huis clos des réunions à l'Élysée et à Matignon ; les parlementaires de la majorité en sont totalement écartés. On est loin du sérieux et de la précision des discussions de coalition à l'allemande. Il n'est pas certain que ce soit toujours la meilleure méthode de gouvernement.

du présidentielisme, la marge de manœuvre dont il dispose est étroite. La situation des ministres est plus difficile encore, dans la mesure où ils ne bénéficient guère d'une légitimité politique propre, parlementarisme substantiellement négatif oblige, et sont surveillés de près par les conseillers du chef de l'État et du Premier ministre qui, en outre, attirent en leur cabinet la plupart des dossiers importants ou devenus délicats.

Pour s'efforcer de favoriser à tout prix la concentration et l'efficacité d'un pouvoir gouvernant, la pratique présidentieliste, enfin, est structurellement déséquilibrée du point de vue de l'un des réquisits de la démocratie constitutionnelle : l'absence de véritable responsabilité politique du premier décideur politique, savoir le président de la République. Rien n'a été imaginé depuis que le diagnostic a commencé à être posé pour y remédier²⁹. Et aucune solution facile et réellement praticable n'est sans doute disponible à ce sujet³⁰.

B. — PERSEVERARE DIABOLICUM. *UN SYSTÈME (QUASI-)IRRÉFORMABLE*

Indépendamment du fait qu'une bonne partie des élites françaises – ignorant superbement les critiques qui lui sont adressées – s'accommodent parfaitement du système existant et se réjouissent (parfois même tout haut) de la force qu'il confère pratiquement (qui plus est dans le contexte difficile de la mondialisation) au pouvoir exécutif (et, derrière lui, en réalité, à la haute administration), il importe de prendre conscience que le système présidentieliste à la française est pratiquement irréformable. En effet, le propre de la captation présidentielle des ressorts du système parlementaire est de se dérouler presque entièrement sur un mode informel, et non point par des instruments juridiques formalisés, sur lesquels des réformistes légiconstituants pourraient avoir une certaine prise. Or, réformer un état d'esprit et les comportements qui le concrétisent est bien plus difficile que de modifier quelques articles d'un texte constitutionnel.

Juridiquement, un système de gouvernement passablement différent pourrait parfaitement être pratiqué sans changement des règles formelles de la Constitution (au sens matériel normatif, c'est-à-dire, outre le texte de la Constitution de 1958, les nombreuses lois organiques et ordinaires, divers actes réglementaires et les règlements des organes constitutionnels). Le pouvoir réel de direction du président étant purement politique, il pourrait tout à fait cesser. Mais chacun voit bien qu'une telle hypothèse est actuellement, et sans doute pour longtemps, parfaitement fantaisiste.

29. V. en particulier les contributions dans l'important ouvrage *La responsabilité des gouvernants*, sous la direction d'O. Beaud et J.-M. Blanquer (Descartes & cie, 1999).

30. Un mécanisme de responsabilité directe du président devant le corps électoral (tell un *Recall*), satisfaisant pour l'esprit du juriste, serait ou bien trop lourd à manier ou bien risquerait de renforcer encore la présidentielisation. Un mécanisme de débat devant le Parlement dégraderait le président en Premier ministre.

Aussi bien rares sont ceux (parmi les élites dirigeantes) qui, sérieusement, proposent de modifier radicalement le système de gouvernement. Quand cette position est exprimée, il s'agit généralement et avant tout d'une posture. Ou bien le fruit d'un manque de réalisme. Quoi qu'il en soit, parce que notre époque aime de toute manière par principe les remises en cause (même si elles dépassent rarement le stade de l'incantation), le courant le plus important se contente de chercher des moyens de corriger les défauts supposés du présidentielisme sans le remettre en question en soi. Pourtant, il nous semble que les « remèdes » régulièrement proposés pour « moderniser » ou « rééquilibrer » le système démocratique français sont tous illusoire. C'est en particulier le cas de ceux qui visent à renforcer les assemblées parlementaires par l'octroi d'attributions formelles supplémentaires. Qui ne voit que ces opérations sont vouées à l'échec précisément du fait de la logique de captation présidentielle, de la cage d'acier présidentieliste ? C'est pourtant ce qu'a montré de façon assez éclatante la révision constitutionnelle de 2008-2009 qui, modifiant la moitié des articles de la Constitution et prolongée par la modification de quantité de textes, n'a aucunement modifié l'équilibre (le déséquilibre, plutôt) entre l'Exécutif et les assemblées. De même les projets croyant trouver le salut dans un surcroît de « démocratie participative » (sous ses formes les plus variées, incluant – extase du temps présent – la soi-disant « démocratie numérique » ou ce qui s'y rattache). Pour d'autres, le renforcement de la démocratie passerait par un accroissement du rôle des juges, comme si ceux-ci n'avaient pas déjà reconquis depuis un bon moment une partie de la position dont ils avaient été privés depuis l'avènement de la souveraineté nationale démocratique.

Après soixante ans de fonctionnement, la compréhension de la V^e République sous l'angle constitutionnel ne pose plus (ou ne devrait plus poser) de difficulté. Pour qui sait voir, elle peut, malgré son originalité par rapport aux démocraties occidentales, se déchiffrer. En revanche, par quelque côté qu'on le prenne, le bilan démocratique de cette République ne laisse pas d'inquiéter. Marcel Gauchet a récemment diagnostiqué « notre propre incapacité à faire fonctionner la démocratie ». Si son principe est acquis, il ne reste pas moins qu'elle « est encore dans l'enfance »³¹. Certes, l'éminent philosophe se place sur un terrain plus large que celui du droit constitutionnel. Il n'en demeure pas moins que l'idée d'un manque de maturité de la démocratie française également sur le plan constitutionnel sonne juste.

Mais ce n'est pas tout. L'évolution récente du modèle américain, de certaines démocraties européennes ou non, les bouleversements induits par la révolution numérique dans la vie en société nous donnent à penser qu'un présidentielisme intégral pourrait bien représenter la figure de la démocratie du XXI^e siècle. On l'imagine (*horresco referens*) comme un système dans lequel le chef de l'Exécutif élu au suffrage populaire (par vote électronique,

31. « Nos démocraties ne sont pas épanouies avec le néolibéralisme », Entretien avec H. Rahli, 10 mai 2018, retranscrit sur <http://iphilo.fr>.

bien entendu) agirait, cette fois, pour l'essentiel, sans intermédiaires, dans un rapport direct avec les citoyens, eux-mêmes fortement sous l'emprise des réseaux sociaux et de faiseurs d'opinion insaisissables. Il s'agirait d'une version radicalisant les traits que le présidentielisme a acquis jusqu'à présent dans la France de la V^e République. On peut se demander si cette perspective d'horreur est si fantaisiste qu'elle pourrait paraître.