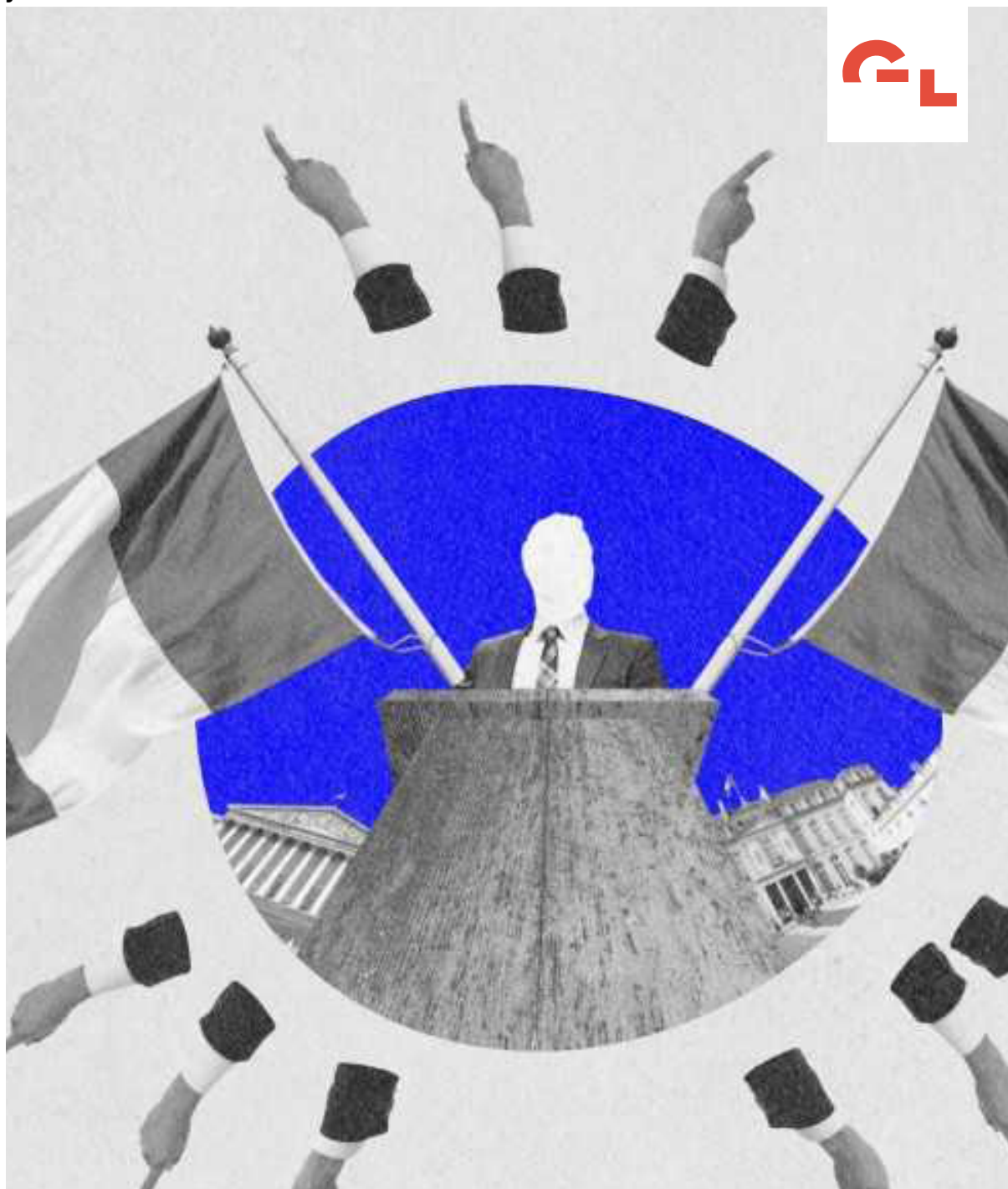




— RÉSUMÉ DU RECUEIL COLLECTIF

Déprésidentialiser la Cinquième République

Par Jean-Marie Crouzatier, Baptiste Gauthey, Alain Laquière,
Ferdinand Mélin-Soucramanien, Frédéric Potier,
Corentin Poyet, Olivier Rouquan et Jean-Jacques Urvoas.

Consulter le rapport (intégral) :



Illustration de couverture par Nicolas Gavrilenko

Conception & réalisation : GenerationLibre

Impression : Mailedit

Juin 2022

DÉPRÉSIDENTIALISER LA Ve RÉPUBLIQUE

PAR

JEAN-MARIE CROUZATIER

Professeur émérite
à l'Université Toulouse Capitole

BAPTISTE GAUTHEY

Doctorant en histoire contemporaine
à la Sorbonne

ALAIN LAQUIÈZE

Professeur agrégé de droit public
à l'Université Paris Cité

FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANEN

Professeur agrégé de droit public
à l'Université de Bordeaux

FRÉDÉRIC POTIER

Préfet, essayiste et chercheur associé
à la Fondation Jean-Jaurès

CORENTIN POYET

Chercheur postdoctoral en science
politique à l'Université de Tampere

OLIVIER ROUQUAN

Politologue et enseignant-chercheur
associé au CERSA

JEAN-JACQUES URVOAS

Ancien ministre, maître de conférences
en droit public à l'Université de Brest

SOUS LA DIRECTION DE

KEVIN BROOKES

Docteur en science politique, ancien
directeur des études de GenerationLibre

BAPTISTE GAUTHEY

Chargé d'études chez
GenerationLibre

REMERCIEMENTS

CLÉMENT TURCO

Étudiant, ancien stagiaire chez
GenerationLibre

FANTIN CHARBONNEL

Étudiant en finance et en lettres

PREMIÈRE PARTIE

Déprésidentialiser la France

D'aucun ne peut nier les maux de l'hyper-présidentialisme dont la Cinquième République souffre aujourd'hui. Son corollaire n'est autre que l'effacement du pouvoir parlementaire. Pourtant, aux origines de la Constitution de 1958 et dans le corps de son texte, **un Président mis sur le devant de la scène n'empêchait pas l'affirmation d'un régime parlementaire fort**. Et par un étrange paradoxe, bien que maître de pouvoirs très étendus, le Président de la République ne dispose aujourd'hui que d'une marge de manœuvre limitée. Face à cette double impasse, notre comité d'experts des questions institutionnelles a cherché à **repenser la Cinquième République dans ses possibilités, éminemment plus démocratiques et libérales**.

BRÈVE HISTOIRE DE L'HYPER-PRÉSIDENTIALISME : COMMENT EN EST-ON ARRIVÉ LÀ ?

PAR BAPTISTE GAUTHEY

Héritière d'une histoire politique et institutionnelle marquée par le parlementarisme, la Cinquième République instaurée par De Gaulle s'est construite en creux des précédentes. Taxés d'immobilisme et de faiblesse en cas de crise, les régimes parlementaires de la Troisième puis de la Quatrième République sont décriés. À l'heure de la guerre d'Algérie, la Constitution de 1958 fait du Président la gageure nécessaire pour conduire la nation. Le pouvoir de l'exécutif est enfin renforcé : pouvoir efficient, au-dessus des querelles intestines du Parlement, mais contrôlé car bicéphale, le gouvernement assurant un rôle de garde-fou face aux potentielles dérives présidentielles.

Pourtant, **la Cinquième République a enfanté de l'hyper-présidentialisme**. Pour comprendre cette dérive, Baptiste Gauthey retrace et analyse l'histoire complexe du régime afin d'en déterminer les facteurs décisifs, qu'ils soient politiques, institutionnels ou conjoncturels... **Comment renouer avec un régime constitutionnel-pluraliste ? Les articles qui suivent sont cette tentative, celle d'un retour à l'esprit du texte de 1958.**

INSTITUTIONS : LE STATU QUO N'EST PLUS POSSIBLE.

PAR OLIVIER ROUQUAN

Le paradoxe présidentiel évoqué plus haut fait du régime politique une chimère à deux visages contraires. Pris en étau entre l'urgence de l'action (ce qu'induit le quinquennat) et les lenteurs normatives et réglementaires, le pouvoir présidentiel endosse la responsabilité des directives à suivre mais peine à respecter l'opinion nationale. Aspirés par la valse des conjonctures, les pouvoirs institutionnels se floutent et ne permettent plus au citoyen d'en comprendre la légitimité. **Le quinquennat, obligé à l'efficacité, compense ses faiblesses par un surinvestissement fonctionnel.** D'où cette mythologie d'une France pilotée au sommet, dans le secret des cabinets et des conseils. **Il faut donc redonner plus de souffle au pouvoir exécutif pour les années qui suivent.** Gager sur le temps, c'est gager sur une meilleure répartition des pouvoirs où chaque institution reprend possession de ses compétences. Tout l'enjeu est de restaurer la confiance perdue des acteurs du jeu démocratique.

SE DÉLIVRER DE NOTRE ADDICTION AU PRÉSIDENTIALISME.

PAR FERDINAND MÉLIN-SOUCRAMANIEN

Depuis 1958, la Constitution a subi 24 modifications qui l'éloignent du texte originel. Élection présidentielle au suffrage universel direct, quinquennat, accroissement des pouvoirs du Président... nombre de mesures qui renforcent le pouvoir exécutif sans que les contre-pouvoirs soient pour autant rehaussés. La balance des pouvoirs est branlante. Mais alors comment restaurer l'équilibre perdu ? D'abord, **renoncer à l'élection du Président de la République au suffrage direct**, ce qui entérinerait la fin de la personnalisation de l'exécutif. Ensuite, **le passage du quinquennat à un mandat de plus longue durée** permettrait d'empêcher la superposition des mandatures du Président et des députés. Enfin, **l'élagage des compétences présidentielles** en révisant certains articles clefs de la Constitution permettrait de renouer avec une dyarchie plus égalitaire au sein du couple exécutif.

REMETTRE LE PRÉSIDENT À SA PLACE : UNE URGENCE DÉMOCRATIQUE.

PAR FRÉDÉRIC POTIER

Dans cette contribution, Frédéric Potier détaille les modalités d'un retour à l'élection du Président de la République au suffrage universel indirect : **élargissement du collège électoral**, adoption du **jugement majoritaire à un seul tour de scrutin**, **réforme du système des candidatures**. Ainsi, les passions animées par la figure présidentielle seraient redirigées et canalisées dans les débats d'idées selon un mode bien plus démocratique. Enfin **le Président de la République abandonnerait son rôle de chef du gouvernement**, qu'il convient au Premier ministre de remplir, et serait consacré comme arbitre moral, au-dessus des clivages, tout en préservant son influence.

ENCADRER LES PRÉROGATIVES DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE.

PAR ALAIN LAQUIÈZE

Pour compléter cette évolution, il faudrait d'abord limiter les facteurs qui permettent la prépondérance présidentielle. Et c'est dans un double mouvement d'**allongement du mandat du Président et de réduction du mandat des députés** que la transition pourrait être envisageable. En empêchant la superposition des mandatures, le fait majoritaire serait rendu caduc et limiterait l'influence du Président sur les institutions de la République. En parallèle, il faudrait **encadrer les prérogatives du Président**. Pour ce faire, plusieurs mesures seraient efficaces : rétablissement du contreseing ministériel, convocation sans entrave présidentielle d'une session extraordinaire du Parlement, délai avec obligation de signature des ordonnances gouvernementales, impossibilité pour le Président de faire délibérer des décrets au Conseil des ministres ou encore abaissement des conditions d'utilisation du référendum d'initiative partagée.

RESTAURER L'ÉQUILIBRE AU SEIN DU COUPLE EXÉCUTIF.

PAR JEAN-MARIE CROUZATIER

Qui dit limiter l'influence du Président, entend aussi **préserver la liberté d'action du Premier ministre**. Ce sont les deux faces d'une même pièce à prendre en compte si l'on veut réactualiser les vertus démocratiques de l'exécutif pensé par le texte de 1958. Pour ce faire, une première mesure s'impose, **assurer au Premier ministre son autonomie pour composer le gouvernement** ainsi que pour établir la liste des hauts-fonctionnaires attachés aux cabinets ministériels. Dans le même temps, il faut **rendre impossible sa révocation par le Président de la République**, et **restaurer la procédure d'investiture du gouvernement par le Parlement**.



Les trois chiffres à retenir.

C'est le taux d'adoption des amendements proposés par l'Assemblée nationale.

11 %

(contre 84% pour ceux du Gouvernement)

73 %

des Français considèrent qu'il faudrait renforcer les pouvoirs du Parlement et non pas ceux du Président de la République.

C'est la baisse du taux de participation à l'élection présidentielle entre 1974 et 2022.

15 points

DEUXIÈME PARTIE

Redonner du pouvoir au Parlement

Après avoir constaté l'hégémonie du pouvoir présidentiel et essaimé des possibles pour redonner équilibre et mesure à l'exécutif, il est désormais indispensable de considérer la place du Parlement au sein du pouvoir. Ainsi, les prochains articles envisagent la souhaitable **réhabilitation d'un pouvoir parlementaire fort**, vivier et véhicule de la prospérité démocratique.

L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UN PARLEMENT FAIBLE ?

PAR CORENTIN POYET

L'Assemblée nationale est considérée comme un des parlements les plus faibles d'Europe. Pourtant, nul doute que **les leviers à disposition du pouvoir législatif sont nombreux et solides.** Alors comment comprendre que le Parlement avance dans l'ombre du gouvernement ? En esquisant un état des lieux du dernier quinquennat, Corentin Poyet donne quelques éléments de réponses. Entre 2017 et 2022, on observe un phénomène assez nouveau : la constitution d'une Assemblée dont les membres sont plus jeunes et moins ancrés dans le cursus honorum politique. Moins chevronnés aux rouages du Parlement, **le manque d'expérience d'une partie des membres a empêché le Parlement de véritablement peser sur les décisions politiques.** Par ailleurs, malgré les promesses de révision constitutionnelle du Président, **la prépondérance du gouvernement dans la fabrique de la loi est toujours importante**, recourant volontiers à l'usage de la procédure accélérée des amendements. Ce sont autant d'indicateurs d'**un pouvoir législatif endormi mais dont les pouvoirs sont latents et ne demandent qu'à être reconsidérés.**

RETOUR D'EXPÉRIENCE D'UN DÉPUTÉ – QUAND LE PARLEMENT SE RÉVEILLERA...

PAR JEAN-JACQUES URVOAS

La littérature spécialisée critique depuis longtemps l'affaiblissement du pouvoir législatif. Et **si l'exécutif et ses excès ont bien leur part de responsabilité, on ne peut pour autant excuser l'inaction parlementaire.** En partant de son expérience personnelle au Parlement,

l'ancien député et ministre Jean-Jacques Urvoas met en exergue l'existence de véritables pouvoirs parlementaires. Que ce soit pour contrer les articles additionnels créés par le Gouvernement ou pour assurer le contrôle parlementaire de l'état d'urgence dressé en 2015, **l'Assemblée nationale s'avère efficiente si elle en a la volonté.** Néanmoins, on ne peut dédire la prééminence des administrations, vecteur des décisions gouvernementales, qui sclérosent l'action parlementaire au nom du bon fonctionnement de leurs appareils et dont elles seules maîtrisent les logiques.

COMMENT RÉVEILLER LE PARLEMENT ?

PAR JEAN-JACQUES URVOAS

Mais alors comment redorer le blason du Parlement et transformer ses potentialités en actes ? Loin d'une refonte complète du pouvoir législatif, Jean-Jacques Urvoas mise sur **une micro-chirurgie**, des ajustements, qui permettraient à l'Assemblée nationale **d'user pleinement de tous les ressorts légaux offerts par la souplesse du droit parlementaire.** En alliant subtilement dispositions constitutionnelles et réglementaires, les députés peuvent renforcer leur pouvoir ainsi que l'efficacité de celui-ci. **Ces ajustements doivent permettre non de changer en profondeur l'Assemblée mais de lui redonner son sens premier : être une force d'opposition** qui nourrit le débat et qui ne se cantonne pas à marcher à l'ombre du gouvernement. Le Parlement doit se saisir du droit pour mettre fin à l'abus de droit.

RENFORCER LES POUVOIRS DU PARLEMENT.

PAR ALAIN LAQUIÈZE

Alain Laquière engage quant à lui la discussion sur une révision constitutionnelle : **modification de l'article 13 alinéa 5 de la Constitution relatif aux nominations de présidents d'autorités indépendantes, approfondissement du rôle parlementaire sur l'engagement des forces armées à l'étranger, augmentation du nombre de commissions permanentes des deux assemblées, suppression du droit d'amendement** ... autant de réformes

constitutionnelles qui viendraient appuyer les adaptations législatives et rééquilibrer la balance du pouvoir pour réarmer le Parlement et lui garantir son assise dans la vie démocratique du pays.



GUIDE POUR DÉPRÉSIDENTIALISER LA FRANCE

RÉÉQUILIBRER LE POUVOIR EXÉCUTIF	
Revenir au suffrage universel indirect pour l'élection du Président de la République, en <i>modifiant les articles 6 et 7 de la Constitution</i> .	Réforme du calendrier électoral : • Passage au sexennat en <i>modifiant l'article 6 alinéa 1^{er} de la Constitution</i>. • Réduction de la durée du mandat des députés à quatre ans en <i>modifiant l'article LO 121 du Code électoral</i>.
Réserver la nomination des ministres au seul Premier ministre en <i>supprimant le second alinéa de l'article 8 de la Constitution</i> .	Rétablir la procédure d'investiture du gouvernement par le Parlement .
Conseil des ministres présidé par le Premier ministre à Matignon en <i>modifiant l'article 9 de la Constitution</i> .	Contraindre le Président à signer des ordonnances demandées par le Gouvernement en <i>modifiant l'alinéa 1^{er} de l'article 13 de la Constitution</i> .
Réduire le champ d'application des décrets pris en Conseil des ministres qui nécessitent la signature du Président de la République en <i>modifiant l'article 13 de la Constitution</i> .	Suppression de certains pouvoirs propres du président en <i>modifiant l'article 19 de la Constitution</i> .
Supprimer le droit de grâce à titre individuel en <i>modifiant l'article 17 de la Constitution</i> .	Obliger le Président de la République à signer le décret de convocation d'une session extraordinaire du Parlement en <i>modifiant l'article 30 de la Constitution</i> .
Retirer la possibilité au Président de la République de s'adresser au Parlement réuni en Congrès en <i>modifiant l'article 18 de la Constitution</i> .	Assouplir les conditions d'utilisation du référendum d'initiative partagée en <i>modifiant l'article 11 de la Constitution</i> .
Limiter les prérogatives du Président de la République en matière de nomination aux plus hauts emplois civils et militaires de l'État en <i>modifiant l'article 13 de la Constitution</i> .	Définir plus précisément les domaines d'intervention du Conseil de défense et redonner la primauté au chef du gouvernement par <i>l'adoption d'une simple loi ordinaire</i> .
Reconnaître la primauté du chef du gouvernement en matière de négociation des traités internationaux en <i>précisant la répartition des compétences concernant les différentes catégories de traités par un décret</i> .	Permettre au Président de dissoudre l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre en <i>modifiant l'article 12 de la Constitution</i> .
Retirer au Président de la République la possibilité de pousser le Premier ministre à la démission . La démission interviendrait (selon les articles 49 et 50 de la Constitution) dans deux cas : échec électoral sanctionné par le Parlement, décision autonome du Premier ministre.	

RENFORCER LE PARLEMENT	
Renforcer les pouvoirs de l'opposition : • Confier à un membre de l'opposition la fonction de président ou de rapporteur général de la commission des Affaires sociales. • Lever les freins qui privent les parlementaires d'accéder aux documents élaborés par les inspections générales.	Supprimer le droit d'amendement au gouvernement et le réserver aux parlementaires, en <i>modifiant les alinéa 1 et 3 de l'article 44 de la Constitution, ainsi que les dispositions de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009.</i>
Modifier l'article 49 alinéa 3 en <i>l'alignant à l'article 49 alinéa 1^{er}</i> qui permet l'engagement de la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.	Redonner au Parlement une plus grande maîtrise de l'ordre du jour en augmentant le temps accordé aux propositions de loi (à l'initiative de l'Assemblée) par rapport au temps accordé aux projets de loi (à l'initiative du gouvernement) en <i>modifiant l'article 48 alinéa 2 de la Constitution.</i>
Augmenter le nombre de commissions permanentes des deux assemblées en <i>modifiant l'article 43 alinéa 1^{er} de la Constitution.</i>	Assurer un meilleur contrôle du Parlement sur l'engagement des forces armées à l'étranger en modifiant l'article 35 alinéas 2 et 3.
<i>Modifier l'article 13 alinéa 5 de la Constitution</i> pour que le chef de l'État ne puisse pas procéder aux nominations de certaines autorités indépendantes lorsque les votes négatifs dans une des deux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat représentent une majorité des suffrages exprimés.	Le président de l'Assemblée nationale dispose du droit de ne pas présider les séances de nuit, qu'il l'utilise !
Introduire dans l'hémicycle la pratique anglaise du « kangourou » , qui permettrait au président de l'Assemblée nationale de décider l'instauration de pratiques nouvelles destinées à recentrer la séance publique sur l'essentiel tout en la rendant plus dynamique.	

Légende des tableaux :

	Affaiblissement du pouvoir présidentiel
	Renforcement du pouvoir du Premier ministre et du Gouvernement
	Renforcement du pouvoir parlementaire

GENERATIONLIBRE

Promouvoir les libertés.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses membres, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

www.generationlibre.eu
contact@generationlibre.eu
@GLthinktank