

Marie-France Hérin*, Jean-Louis Hérin**

La Cinquième République: Forces et faiblesses d'une Constitution à géométrie variable¹

Fifth Republic: the Strengths and Weaknesses of a Variable Geometry Constitution

Mots-clés: *Vème République française, évolution de la constitution, continuité des politiques publiques*

Key words: *Fifth French Republic, evolution of the constitution, continuity of public policies*

Abstract: *Lors de la célébration du 65ème anniversaire de la Vème République, la longévité et la vitalité de la Constitution ont été expliquées par sa capacité à s'adapter à toutes les situations politiques, telles que l'alternance droite-gauche ou la cohabitation. Une question fondamentale mise en évidence par les auteurs de l'étude est celle de la garantie de la continuité des politiques publiques et donc de l'efficacité de l'action publique. Ils montrent l'évolution des institutions, les nuances des pratiques politiques, soulèvent de nombreuses questions, mais ne remettent pas en cause la légitimité du maintien du système français sous la Vème République.*

Abstract: *During the celebration of the 65th anniversary of the Fifth Republic, the longevity and vitality of the Constitution was explained by its ability to adapt to all political situations, such as the alternation of right and left or cohabitation. The fundamental issue highlighted by the authors of the study is to guarantee the continuity of public policies and thus the effectiveness of public action. They show the evolution of institutions, the nuances*

* ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0003-9728-239X>; Directrice Honoraire de l'Assemblée nationale. E-mail: mfherin@gmail.com.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8399-3236>; Docteur en droit public, Secrétaire général Honoraire du Sénat. E-mail: jeanlouis.herin@gmail.com.

¹ Les propos du présent article n'engagent que leurs auteurs.

of political practices, raise numerous questions, but do not question the legitimacy of maintaining France's system under the Fifth Republic.

A l'origine, la Constitution du 4 octobre 1958 était équilibrée, car elle résultait d'un compromis entre d'une part les responsables de la Quatrième République, lassés d'un parlementarisme absolu dans l'incapacité de résoudre la crise algérienne, et d'autre part la volonté du Général de GAULLE de renforcer l'exécutif tant présidentiel que gouvernemental.

Ce double objectif supposait d'abord de préserver le régime parlementaire, quitte à le rationaliser, ensuite de donner plus de pouvoir à un Président, élu par collège composé essentiellement d'élus locaux, chargé d'assurer, par son «arbitrage», «le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État» (article 5), ainsi qu'au Gouvernement, responsable devant le Parlement et qui désormais, «détermine et conduit la politique de la Nation» (article 20 C), au lieu et place du Parlement qui a perdu de ce fait la souveraineté politique.

Une fois la crise algérienne «résolue», cet équilibre, peut-être transitoire au vu des discours de Bayeux (16 juin 1946) et d'Épinal (29 septembre 1946), devait être bousculé en 1962, par deux événements, d'une part l'avènement du fait majoritaire lors des élections législatives de septembre, propre à garantir la stabilité du Gouvernement présidentiel, et d'autre part la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962 instituant, par une loi ordinaire, au mépris de la Constitution, l'élection du Président au suffrage universel direct, dans le but d'assurer la réélection du Général de Gaulle en 1965 pour un septennat qui devait durer quatre années.

Ainsi se met en place une Cinquième République *bis* marquée par un triptyque institutionnel: au Président, présenté dès l'origine, comme «la clef de voûte des institutions» et «en charge de l'essentiel», de définir les grandes orientations de la politique de la Nation, au Premier ministre et au Gouvernement de les mettre en œuvre, au Parlement de voter les lois nécessaires à cette mise en œuvre, le domaine de la loi ayant été délimité par la Constitution avec la possibilité d'un contrôle de l'action gouvernementale, qui a du mal à se mettre en place en raison du fait majoritaire.

Au fil des différentes présidences de droite, du centre ou de gauche, le Président, élu par plus de la moitié des suffrages exprimés, prend l'ascendant sur le Premier ministre, souvent ravalé au rang de «directeur de cabinet», de «collaborateur», bref de simple exécutant. Le Chef de l'État devient le chef du gouvernement, le chef de la majorité présidentielle qui recouvre la majorité au Palais Bourbon, au point de parler d'un gouvernement présidentiel, sauf

pendant les neuf années de cohabitation où il devient le chef de l'opposition à «son» Premier ministre tout en conservant l'ensemble de ses pouvoirs propres, droit de dissolution, présidence du Conseil des ministres et sa capacité de nomination de la quasi-totalité des hauts fonctionnaires, sans parler de la possibilité du refus de signer les ordonnances; en toute circonstance, le Président demeure le chef de la diplomatie et des armées, disposant ainsi du feu nucléaire.

Pour qualifier cette évolution, certains ont utilisé un terme juridique le «présidentialisme», voire l'hyperprésidentialisme qui situerait notre Constitution entre un véritable régime parlementaire, comme celui de la Pologne, et le régime présidentiel à la mode américaine. Certains ont même évoqué une «monarchie républicaine», en tout cas une personnalisation du pouvoir exécutif, qui serait inévitable au motif que le peuple français, composé de «Gaulois réfractaires» pour reprendre une expression du Président Emmanuel MACRON, serait très difficile à gouverner et aurait besoin d'un Chef pour le diriger, d'un Chef qui «cheffe».

Lors de la célébration des 65 ans de la Cinquième, la longévité et la vitalité de la Constitution ont été expliquées par sa capacité d'adaptation à toutes les situations politiques, l'alternance droite/gauche ou la cohabitation, par exemple.

Les cérémonies de commémoration ont même donné lieu à un concert de louanges sans voix dissonantes sauf de l'extrême gauche, La France Insoumise (LFI) de Jean-Luc MELENCHON, lequel appelle de ses vœux une Sixième République, la Cinquième ayant permis de surmonter les crises majeures du pays: indépendance algérienne, Mai 1968, marasme financier de 2008, attentats terroristes, COVID.

Paradoxalement, les mêmes thuriféraires n'ont pas manqué de proposer une palanquée de modifications pour répondre à ce qui a été appelé une crise de représentativité, de légitimité voire de démocratie, y compris le passage à un régime présidentiel proprement dit qui supposerait la suppression du poste de Premier ministre et toute forme de responsabilité de l'exécutif devant le Parlement. La boîte à idées ou, mieux, la boîte de Pandore du révisionnisme constitutionnel ne peut plus se refermer. Ainsi le Groupe de Réflexion sur l'évolution de la Constitution et des institutions (GRECI), animé par le Professeur Jean-Philippe DEROSIER, a formulé pas moins de 130 propositions de modification, certes de portée variable².

Vive quand même la Cinquième! Car l'essentiel est de garantir à tout prix la continuité des politiques publiques, la stabilité ministérielle et partant,

² J.Ph. Derosier, *Réflexions de constitutionnaliste engagé sur l'évolution possible de la Constitution de la Ve République*, [in:] F. Bernard, M. Hertig Randall, Ch. Bovet, A. Flückiger, *Le droit au service de l'humanité. Mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Genève-Zurich 2023.

l'efficacité de l'action publique, fût-ce aux dépens de la représentativité parfois contestée de l'Assemblée nationale ou du Sénat, voire du Président de la République.

Mais peut-on parler d'efficacité de l'Exécutif si l'on rappelle que la France est en situation de déficit budgétaire depuis 1977 et qu'aucun plan cohérent de réduction significative de l'endettement de l'État n'est en vue d'ici à la prochaine élection présidentielle?

Peut-on parler d'efficacité pour un pays qui a été le dernier des grands pays d'Europe à réaliser une réforme des retraites dans des conditions que l'on sait, avec un passage au forceps de l'article 49-3 de la Constitution, l'article de la Constitution le plus connu des Français, malgré d'importantes manifestations de rue et l'opposition de la majorité des Français. Une fois de plus, la dialectique entre démocratie et efficacité de l'action publique prend tout son sens.

A la vérité, depuis plusieurs années, l'élection directe du Président de la République, présentée à l'envi comme la reine des élections, l'Alpha et l'Omega de la vie politique, n'est plus le «sacre républicain» rêvé par le Général de Gaulle puis par François Mitterrand. Est-elle toujours «la rencontre d'un homme (*ou d'une femme*) et d'un peuple»? On pencherait plutôt vers l'axiome d'un ancien Président socialiste du Conseil de la Quatrième, Guy MOLLET qui s'est souvent appliqué: «Au premier tour je choisis, au second j'élimine». En 1981, il s'agissait pour le gaulliste Jacques CHIRAC d'éliminer Valéry GISCARD D'ESTAING, en 1988 Jacques CHIRAC, le Premier ministre de la première cohabitation, jugé trop libéral, en 2002 il fallait éliminer Jean-Marie LE PEN, en 2012 c'est au tour de Nicolas SARKOZY, jugé trop présidentialiste, en 2017, François HOLLANDE s'élimine tout seul, en 2017 et 2022 il fallait éliminer Marine LE PEN, qu'en sera-t-il en 2027 dans la mesure où le Président Emmanuel MACRON sera éliminé de la compétition du fait de la Constitution?

Dans ces conditions, le vote présidentiel perd sa vertu programmatique et ne signifie plus automatiquement l'approbation du programme, comme l'illustre l'exemple de l'augmentation de l'âge départ à la retraite à 65, mesure phare des propositions du candidat MACRON, qui s'est trouvée rejetée par de nombreux électeurs du candidat MACRON au second tour.

Certes, le Président est le mieux élu de France, sauf que «l'exigence de rassembler au second tour plus de la moitié des suffrages exprimés expose à la tentation de promesses électorales tous azimuts, souvent remises en cause ou rabotées dès le début du quinquennat, ce qui suscite déception, désillusion, désenchantement»³, alimentant la défiance à l'égard du politique.

³ J.L. Herin, *France*, [in:] J.Ph. Derosier (dir.), *La démocratie exécutive*, Les cahiers du FONRICIP n° 7, Paris 2023, p. 146.

Le Président est l'homme le plus puissant, bénéficiant d'une irresponsabilité politique absolue, mais aussi celui qui focalise toutes les critiques, voire suscite parfois de la haine et de la détestation, victime en quelque sorte d'un effet de paratonnerre ou de bouc émissaire. C'est le revers de la personnalisation du pouvoir.

«Pour le Général de GAULLE, c'était «Dix ans ça suffit», «MITTERRAND fous le camp», «Tout sauf SARKOZY, TSS», pour le Président MACRON, c'est l'anathème du «Président des riches», proféré par les Gilets Jaunes sur les ronds-points ou lors des manifestations de 2018, son effigie soumise à un simulacre de pendaison et Brigitte MACRON caricaturée en Marie Antoinette, sans oublier la gifle de Tain l'Hermitage»⁴.

Avec la montée en puissance des réseaux sociaux ou de l'information continue, le tempo politique s'accélère: peu de temps après l'élection présidentielle, une majorité de sondés désapprouve cette élection, il n'y a pas loin du Capitole élyséen à la Roche Tarpéienne de la démocratie sondagière.

Pire encore, l'élection présidentielle à peine terminée, les premières interrogations et les premiers sondages fleurissent sur l'élection suivante, avec cette particularité cette fois que le Président MACRON ne peut se représenter, certains candidats putatifs ou potentiels se murant dans un silence stratégique pour éviter de compromettre leurs chances pour la magistrature suprême, le Graal de la Cinquième, comme si la vie politique se limitait au scrutin présidentiel.

Cette évolution a été accompagnée, voire renforcée par le passage du septennat au quinquennat (LC du 2 octobre 2000) et par l'inversion du calendrier électoral (L 15 mai 2021), la présidentielle d'abord, les élections législatives ensuite qui devaient confirmer, voire amplifier le scrutin présidentiel, avec l'assurance d'une majorité absolue de sièges au Palais Bourbon. Comme aimait à le répéter le président du Sénat Gérard LARCHER, les élections législatives ne sont que la réplique du scrutin présidentiel, car le corps électoral, par cohérence, était appelé à donner au Président fraîchement élu les moyens de son action législative. Ce dispositif qui a fonctionné à merveille cinq fois, en 2002, 2007, 2012 et 2017, n'a fait que renforcer l'impression d'un pouvoir personnel, vertical, «jupitérien», sans contrepouvoir, sauf celui du Sénat renouvelé par moitié tous les trois ans. Avec la Cinquième, il n'y a pas loin de la démocratie à la monocratie, où tout est suspendu à la décision ou aux hésitations d'un seul, le Président. Le paradoxe est même que l'omni puissance peut conduire sinon à l'impuissance, du moins à la procrastination, les attermoissements sur le dépôt d'un projet de loi «Fin de vie» en portent témoignage, étant entendu que l'essentiel du pouvoir est de décider du moment de la décision.

⁴ Ibidem, p. 146.

La Cinquième, c'est cinq ans ferme d'un pouvoir imposé d'en haut par la technostructure à ceux d'en bas.

Cela explique sans doute que cette belle mécanique, mise en place en 2000 et 2001 n'a pas fonctionné lors des élections législatives de juin 2022, la majorité présidentielle n'obtenant que la majorité relative des sièges du Palais Bourbon. Loin d'être inédite, puisqu'elle a existé entre 1958 et 1962 et pendant le second septennat du Président François MITTERRAND (1988–1995), cette situation se présente sous un jour nouveau marqué par un effondrement des partis traditionnels et l'entrée en force des deux extrêmes, La France Insoumise (LFI) et le Rassemblement National (RN), avec deux stratégies opposées, la rupture et le clivage permanent pour les Insoumis, une normalisation apparente pour les héritiers du Front National.

C'est la fin du fait majoritaire qui a fait les heures les plus glorieuses de la Cinquième avec un Président pouvant compter sur la discipline de ses troupes, souvent galvaudées en «godillots» ou «députés Play Mobil».

C'est aussi le retour sinon en force, du moins sur le devant de la scène de l'Assemblée nationale dont les votes ne sont plus acquis d'avance comme par le passé. Les accords politiques ne se font plus avec la majorité au sein des cabinets ministériels, mais désormais au Parlement au fil des débats, la Première Ministre est obligée texte par texte, amendement par amendement, de faire des compromis ou des concessions, en vue de rechercher l'accord d'un ou plusieurs groupes minoritaires, notamment Les Républicains.

C'est le retour de la démocratie parlementaire, les ministères ne sont plus les maîtres du jeu, même si les partisans d'un présidentielisme exacerbé ont beau jeu de parler d'une «bordélisation» de la vie politique, selon les propos du ministre de l'Intérieur Gérard DARMANIN.

A vrai dire, le Président aurait pu tirer les enseignements du scrutin législatif dès le lendemain du second tour et rechercher un accord de Gouvernement avec par exemple les LR (Les Républicains), comme c'est l'usage dans les démocraties européennes, ce qui aurait sans doute rendu plus facile le débat sur les retraites. Il s'est inscrit au contraire dans la logique pure et dure de la Cinquième pour conserver sa mainmise sur le Gouvernement et s'est rallié à l'option, privilégiée par la gauche de sa majorité relative d'un Gouvernement minoritaire. Comme le disait le Général de GAULLE dans son discours de Bayeux le 14 juin 1944, le pouvoir exécutif ne peut procéder que du Chef de l'État et non de l'Assemblée nationale, encore moins des partis politiques, tous honnis sauf le sien propre.

A la Première ministre de trouver «au cas par cas» des points de convergence ou du moins d'obtenir l'abstention d'un ou plusieurs groupes minoritaires, l'hypothèse d'un Gouvernement de coalition n'étant plus de saison.

On ne peut en tout cas parler d'un blocage du Parlement, même s'il y a moins de lois définitivement adoptées, 52 textes depuis les élections législatives de juin 2022. Effet collatéral de la recherche permanente de compromis, l'adoption des textes prend plus de temps, ce qui ralentit l'inflation législative, souvent décriée, parfois à tort.

La preuve en est que l'article 49-3, l'article de la Constitution le plus connu et le plus critiqué par les Français, parce qu'il porte une atteinte grave aux droits légitimes du Parlement, n'a été utilisé pour l'heure que pour les textes budgétaires, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, dont celui portant réforme des retraites, 15 fois tout de même de juin 2022 au 2 novembre 2023, mais ce nombre s'explique par le fait que le 49-3 doit être invoqué pour chaque lecture et même pour certaines parties des textes, recettes ou dépenses.

Sur cet article, un point d'histoire du droit constitutionnel est à rappeler, car loin d'avoir été imaginé par le Général de GAULLE et le rédacteur du projet de constitution Michel DEBRE, ce dispositif avait été proposé par les anciens Présidents du Conseil de ministres de la Quatrième, en première ligne Félix GAILLARD, au motif qu'après avoir obtenu la confiance de la majorité, les gouvernements successifs subissaient le rejet des textes les plus essentiels de leur programme, ce qui entraînait leur démission. Sans entrer dans le fond de la controverse suscitée par ce dispositif, il faut noter qu'il y a un vote, celui du vote sur la motion de censure, le vote de la motion de censure entraînant le rejet du texte. Si cette motion n'est pas acceptée par la majorité des députés, le texte est «considéré comme adopté» pour reprendre la formule procédurale, le texte est en quelque sorte voté par défaut, du fait de la non adoption de la censure.

La seule difficulté est que la Première ministre n'a pas présenté *ab initio* à l'Assemblée nationale son programme et n'a pas engagé sa responsabilité sur celui-ci. Or dans l'esprit des concepteurs de ce dispositif, l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur une réforme supposait que cette réforme figurât en bonne place dans le programme de gouvernement entériné par l'Assemblée nationale.

Si l'invocation de l'article 49-3 met un terme brutal à la discussion en séance plénière, la commission saisie au fond se livre à un examen approfondi du texte qui s'apparente à une première lecture du texte à l'abri du 49-3.

Pour autant, cette procédure permet aux administrations de glisser subrepticement dans le texte qui fait l'objet de l'engagement de responsabilité des «petits» amendements de dernière minute, fort heureusement ces amendements seront examinés à la loupe par le Sénat, comme l'ensemble du texte «considéré comme adopté par l'Assemblée nationale», c'est l'une des vertus

du bicamérisme avec un Sénat représentant les citoyens à travers les collectivités territoriales de la République et d'une composition politique différente de l'Assemblée nationale.

Dans le cadre du bicamérisme équilibré «à la Française», la disparition du fait majoritaire ne peut que renforcer le rôle législatif et de contrôle du Sénat, qui dispose d'une majorité solide fondée sur une coalition entre la droite et le centre, ce qui constitue un paradoxe pour une Assemblée élue majoritairement à la représentation proportionnelle, alors que le scrutin majoritaire à l'Assemblée nationale a donné des résultats proches de la proportionnelle.

Pour avoir passé le plus clair de son temps depuis 1958 à jouer le rôle oppositionnel de contrepouvoir, tout en restant un pouvoir public constitutionnel de plein exercice, le Sénat est passé maître dans l'art du compromis et dans la recherche des meilleurs accords avec le Gouvernement ou l'Assemblée nationale, comme il l'a fait lors du premier quinquennat du Président MACRON. Le Président Gérard LARCHER le répète à l'envi: «Le Sénat n'est pas un anti pouvoir. Il ne dit jamais non par dogmatisme et jamais oui par discipline». Face à une Assemblée fractionnée, voire fracturée, le Gouvernement peut profiter de l'esprit sénatorial d'écoute et de dialogue, en déposant certains textes «sensibles» comme l'immigration en premier lieu au Sénat avec l'espoir que le vote sénatorial aura pour effet d'entraîner vers une attitude plus conciliante le groupe des députés Les Républicains peu enclins à faire des «cadeaux» à l'exécutif dans la perspective du scrutin de 2027, stratégie qui n'a pas fonctionné pour la réforme des retraites.

Si l'opinion publique se satisfait de l'absence du fait majoritaire comme un moyen de rééquilibrer les relations entre exécutif et législatif, de nombreuses voix s'élèvent parallèlement pour un meilleur équilibre entre démocratie représentative et participative en vue de redonner l'initiative au citoyen et tenter d'atténuer la verticalité du pouvoir gaullien. La citoyenneté ne saurait se limiter au dépôt d'un bulletin de vote tous les cinq ans, laissant le champ libre au rouleau compresseur du fait majoritaire; le citoyen est présenté comme désireux de participer d'une façon ou d'une autre à la vie du pays et à la conduite du pays. L'article 3 de la Constitution, en son premier alinéa, en énonce le principe: «La souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et le référendum». Ni l'exécutif, ni le Parlement n'ont le monopole ou l'apanage du pouvoir politique qu'ils doivent partager avec le peuple.

Sans parler ici faute de temps des conventions «citoyennes» imaginées par le Président MACRON sur l'environnement et la fin de vie, qui ne sont pas d'ordre constitutionnel, la Constitution offre une alternative entre le référendum d'initiative présidentielle et d'initiative partagée.

La première procédure est présidentiale, car c'est le Président, certes sur la proposition du Premier ministre ou du Parlement qui décide du moment et du texte soumis au suffrage populaire. Le champ de ce référendum est limité à certaines matières, l'organisation des pouvoirs publics, la politique économique, sociale et environnementale ou un traité ayant incidence sur le fonctionnement des pouvoirs publics. Faut-il étendre le champ de la consultation populaire de l'article 11 aux questions dites sociétales, comme par exemple l'immigration ou la fin de vie? C'est une proposition des oppositions et de plusieurs constitutionnalistes, évoquée même par le Président MACRON. Mais la dernière réunion avec les chefs de partis qui s'est tenue à Saint-Denis le 17 novembre 2023 a mis en évidence l'absence de consensus: si la Présidente de l'Assemblée nationale, Yaël BRAUN PIVET, le secrétaire général du parti Renaissance Stéphane SEJOURNE, François BAYROU (Modem) et le Secrétaire général du Rassemblement national Jordan BARDELLA se sont prononcés pour l'élargissement de l'article 11 aux questions de société, ni le Président du Sénat Gérard LARCHER, ni celui du Conseil économique, social et environnemental Thierry BEAUDET, ni l'ancien Premier Ministre Edouard PHILIPPE (Horizons), ni Hervé MARSEILLE, Président de l'Union des démocrates et indépendants du Sénat, ni les trois partis de gauche Parti Communiste, Ecologistes et Radicaux de gauche) n'ont défendu une telle modification de la Constitution, empêchant en conséquence le vote par le Congrès de Versailles du texte par les trois cinquièmes des suffrages exprimés. Il ne devrait donc pas y avoir de référendum sur l'immigration d'ici à la fin du quinquennat en 2027.

Seule révision en perspective: la garantie constitutionnelle de la liberté pour les femmes d'avorter pour empêcher une remise en cause de ce droit par la loi ordinaire.

Par-delà cette absence de consensus, les particularités de la procédure référendaire, présentée en théorie comme un outil de démocratie directe, doivent être rappelées.

A cet égard, une confusion juridique ou intellectuelle doit être levée, dans la mesure où le référendum ne consiste pas pour le citoyen à répondre à une question déterminée, il s'agit d'un référendum législatif portant sur un projet ou une proposition de loi qui est soumis à un vote «bloqué», un vote unique, sans possibilité de l'amender comme pourrait le faire le Parlement, c'est Oui ou Non sur un texte qui peut comporter plusieurs articles ou plusieurs volets. Certes il y a une campagne référendaire, donnant lieu à un débat démocratique susceptible de guider le choix de l'électeur mais qui peut être vicié par des *fake news* diffusées par les réseaux sociaux. Les exemples abondent, du «plombier polonais» en France pendant la campagne sur le projet de Constitution européenne en 2005 aux contrevérités assénées au Royaume Uni sur le

coût et les contraintes de l'Union européenne ayant abouti au BREXIT en 2016, le peuple ne se trompe jamais mais on peut le tromper énormément. Une fois le vote acquis, il est gravé dans le marbre du suffrage populaire et il est politiquement très difficile, voire impossible d'y revenir, alors que le législateur peut à la lumière de l'expérience modifier voire abroger une réforme.

Un référendum sur l'immigration? Sauf que ce référendum, s'il a lieu après 2027, ne pourrait aboutir à la remise en cause de la primauté du droit communautaire, c'est-à-dire à la modification implicite de la Constitution ou des Traités qui lient la France à l'Union européenne. Le Conseil constitutionnel pourrait alors exercer toute sa vigilance.

Enfin, comme le referendum est proposé par l'exécutif, le risque est que l'électeur réponde moins à la question qu'à son auteur, ce qui explique sans doute l'absence de referendum depuis le rejet du projet de Constitution européenne en 2005.

Tout cela explique que l'article 11, une arme à double tranchant, n'est plus utilisé depuis près de vingt ans.

Le risque de plébiscite est moindre avec le referendum d'initiative partagée, le RIP, car l'initiative en revient sur une proposition de loi à un cinquième des membres du Parlement, soutenus par un dixième du corps électoral, soit un peu de quatre millions d'électeurs. Depuis son introduction par la révision SARKOZY de 2008, le RIP n'a jamais été mis en œuvre, soit que le minimum de signatures n'ait pu être réuni, soit que le Conseil constitutionnel ait déclaré la proposition de loi irrecevable. Pour relancer cette procédure faut-il abaisser le seuil de signatures ? Un million ? Le seuil des parlementaires, 93 contre 185?

Par ailleurs pour éviter toute concurrence entre le Parlement et le Peuple législateur, le RIP ne saurait concerner un texte de moins de cinq ans, non plus qu'un texte en cours de discussion ou non encore promulgué. A l'inverse, une loi RIP ne saurait être remise en question par le Parlement dans un délai de cinq ans, un délai de viduité source de rigidité.

Tous ces aménagements ne sauraient faire oublier que cette innovation n'est qu'un faux semblant, dans la mesure où le Président de la République ne serait pas tenu d'organiser la consultation populaire dès lors que les deux assemblées auraient «débattu» de la proposition de loi, sans avoir à l'adopter ou à la rejeter. Le Parlement serait ainsi en mesure de bloquer la procédure. Le Parlement contre le peuple? La pire des hypothèses.

Par comparaison le RIC, le referendum d'initiative citoyenne, tel que proposé par les «gilets jaunes» et envisagé par le Président MACRON peut apparaître comme le *nec plus ultra* de la démocratie citoyenne, sous la réserve d'en définir le régime juridique et de le rendre compatible avec l'esprit de la Cinquième où tout doit procéder du Président de la République.

Finalement, l'extension du référendum apparaît comme l'Arlésienne de la réforme des institutions, toujours annoncée, mais difficile, voire impossible à mettre en œuvre compte tenu des divisions politiques. La De toute façon, le referendum ne peut être qu'un moyen exceptionnel d'adoption législative, un ou deux par an? Un référendum à questions multiples?

En conclusion force est de relever que la contestation de la brutalité du 49-3 comme le souhait d'un élargissement du referendum reflètent un rejet non pas de l'élection présidentielle directe à laquelle les Français sont profondément attachés comme un acquis démocratique irréversible, mais de la pratique présidentialiste ou personnelle de la magistrature suprême.

L'élection du Président par le peuple peut ne pas aboutir à une concentration au sommet du pouvoir, comme le montre l'exemple de la constitution polonaise.

En France, le Président règne et gouverne tout à la fois. Pour revenir à l'esprit originel de la Cinquième, il paraît souhaitable de revenir à un meilleur équilibre, à un meilleur partage du pouvoir entre les deux responsables de l'exécutif, entre le Cabinet présidentiel, composé des conseillers du Président, parfois plus puissants ou influents, que les ministres du Cabinet ministériel.

C'est le Gouvernement qui conduit et détermine la politique de la Nation, et tout ce qui peut conforter la place du Chef du Gouvernement conduit à une meilleure place du Parlement dans l'équilibre des pouvoirs, car le Gouvernement est politiquement responsable devant le Parlement.

La Cinquième conduit à une double représentation de la Nation par le Parlement et le Chef de l'Etat, avec l'instillation d'une hiérarchie entre ces deux légitimités. La question demeure de savoir si un homme ou une femme, quelles que soient ses qualités personnelles, peut représenter la Nation dans toutes ses différences face à une Assemblée nationale pluraliste qui reflète les différents courants ou contradiction qui traversent le corps électoral.

Qui plus est, la France a le privilège de connaître trois majorités, la majorité présidentielle, la majorité législative ou gouvernementale et la majorité sénatoriale.

Sommes-nous encore dans un régime parlementaire? Le doute est permis depuis les élections législatives de juin 2022, car, si la Première ministre peut être considérée comme jouissant de la confiance du Président, elle n'a pu, faute de majorité absolue, demander lors de son entrée en fonction à l'Assemblée l'approbation de son programme de gouvernement. Elle reste exposée à l'épée de Damoclès d'une censure et contrainte de brandir le 49-3. Certes, faute d'une majorité de rechange, la Première ministre peut bénéficier d'une sorte de confiance négative, les députés craignant aujourd'hui les effets d'une dissolution de l'Assemblée nationale, comme l'a menacé le Président. Ce retour

aux urnes pourrait apparaître en tout état de cause comme prématuré par rapport l'élection présidentielle de mai 2027, sans qu'il soit assuré que se dégagerait une majorité absolue, compte tenu des rapports de force politiques du moment. Dans la mythologie, l'épée n'est jamais tombée sur Damocles.

Autrement dit, les deux possibilités de sortie de crise prévues par la Cinquième, la dissolution ou le recours au peuple par la voie du référendum, sont loin d'être opérationnelles compte tenu de l'état de fracture de l'opinion publique.

Cette situation, que d'aucuns assimilent à une crise démocratique, peut-elle perdurer pendant plus de trois ans ? Un défi existentiel pour la Cinquième.

Bibliographie

Herin J.L, France, [in:] J.Ph. Derosier (dir.), *La démocratie exécutive*, Les cahiers du FONRICIP n° 7, Paris 2023.

Herin J.L, France, *Les idées constitutionnelles du président Alain POHER: le retour aux sources du compromis de la V^e République*, [in:] *La V^e République, Mélanges en l'honneur de Didier MAUS*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2023.

Derosier J. Ph., *Réflexions de constitutionnaliste engagé sur l'évolution possible de la Constitution de la Ve République*, [in:] F. Bernard, M. Hertig Randall, Ch. Bovet, A. Flückiger, *Le droit au service de l'humanité. Mélanges en l'honneur de Michel Hottelier*, Genève–Zurich 2023.

Gicquel J. et J.E., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 37^{ème} édition, 2023–2024, Paris 2023.

Giesbert F.-O., *Histoire intime de la V^e République, I, II et III*, Gallimard 2023.