Repères C6R *n°6*

La 5ème République, une anomalie en Europe

"*Nous avons les meilleures institutions de l'Occident*" disait de Gaulle. On n'est jamais aussi bien servi que par soi-même ! Sans aller jusqu'à prétendre que nous aurions les "pires" institutions, on constate qu'il y a bien une "exception française" – néfaste, celle-ci – en matière constitutionnelle.

Le régime français : une exception en Europe

Le modèle européen

Les propositions de la C6R en faveur d'un régime parlementaire et primo-ministériel sont parfois jugées irréalistes. Pourtant, **tous nos voisins** ont un tel régime ![1]

• "**Parlementaire**" : le Gouvernement est responsable devant le Parlement, chargé de le contrôler et capable de le renverser.
En France, le Gouvernement est théoriquement responsable devant l'Assemblée nationale.
En pratique, il doit surtout rendre compte au Président de la République, à qui il doit sa nomination et qui peut le révoquer à tout moment, selon son bon plaisir (hors cohabitation).
• "**Primo-ministériel**" : au sein de l'exécutif, c'est le Premier ministre qui détermine et dirige effectivement la politique du pays.
En France, sauf cohabitation, le Premier ministre n'a qu'un rôle de directeur de cabinet du Président, auquel il est totalement subordonné. Et quand la popularité de l'exécutif chute, le Premier ministre devient un simple fusible.
La France fait donc figure d'exception avec son régime "*présidentialiste*". Ce terme, qui désigne la toute-puissance du chef de l'État, a d'ailleurs, à l'origine, été inventé pour qualifier des régimes autoritaires latino-américains ou africains…
Ailleurs, le chef de l'État a un rôle essentiellement symbolique. Il incarne la continuité de l'État et l'unité nationale. Il est rarement l'élu du peuple : soit c'est un monarque (Royaume-Uni, Espagne, Pays-Bas…), soit il est élu au suffrage universel indirect (Allemagne, Italie, Grèce…). Mais ce n'est pas parce qu'il n'est pas élu directement par les citoyens qu'il n'a aucun poids, comme le montre l'exemple italien.

Les leçons italiennes

L'**Italie** est l'un de nos rares voisins où le Président joue un rôle assez important. Mais justement, c'est **l'autorité morale donnée par son élection indirecte** par les chambres qui lui permet – occasionnellement – de s'immiscer dans le débat politique sans paraître partisan.
Par exemple, Oscar Luigi Scalfaro a utilisé au maximum les pouvoirs présidentiels dans les moments de crise qui ont émaillé son septennat (1992-1999). Fin 2003, le Président Carlo Ciampi a refusé de signer la loi Berlusconi sur l'audiovisuel, estimant qu'elle mettait en danger le pluralisme.
Un moment tentée, l'Italie n'a finalement pas instauré l'élection directe de son Président. Et si en 1997 le projet de la Bicamérale (commission chargée de proposer une révision constitutionnelle) était favorable à cette réforme, c'était en contrepartie de l'attribution au Président de pouvoirs très réduits, parfois en-deçà de ceux de la Constitution actuelle de 1947.
Deux leçons peuvent donc être tirées :
1. En régime parlementaire, le chef de l'État n'est pas une simple "potiche", il peut avoir une fonction déterminante lorsque les circonstances l'exigent. Cette réalité est souvent ignorée des détracteurs de la 6ème République.
2. Pour remplir cette fonction, il n'est pas nécessaire de le faire élire directement par le peuple. L'élection du Président par les chambres prônée par la C6R **(prop. 2)** ne paraît "révolutionnaire" ou "anti-démocratique" que dans l'hexagone !
Avec un Président cumulant élection directe, pouvoirs démesurés et irresponsabilité politique, la France se singularise en Europe.
Elle se distingue aussi des pays qui – eux aussi – élisent directement leur chef de l'État : les pouvoirs du Président français restent exceptionnels.

[1] Voir aussi *Repères C6R n° 3*, « En Europe, des systèmes qui fonctionnent ».

Les Fiches *Repères C6R* sont proposées par l'Association des Conventionnels de Paris – C6R Paris
Téléchargez d'autres fiches sur www.c6r.org

Le président français : une puissance sans équivalent en europe

Plusieurs États ont un régime (parfois appelé "*semi-présidentiel*") alliant parlementarisme et élection directe du Président : Autriche, Finlande, Irlande, Lituanie, Pologne, Portugal, Slovaquie et Slovénie au sein de l'Union européenne[1] ; Islande, Roumanie, Croatie, Macédoine et Bulgarie en Europe non communautaire. Pourtant, la plupart ont un système clairement primo-ministériel. Le Président n'y a pas un rôle très différent de celui qu'il tient au sein des autres régimes parlementaires.

Quelques exemples

En **Irlande**, la Constitution de 1937 donne un pouvoir essentiellement représentatif au Président de la République, qui agit sous le contrôle ou avec l'assentiment du Premier ministre ou de la Chambre des députés.

En **Pologne**, la Constitution de 1997 – tirant les conséquences de l'évolution de la pratique – a réduit les pouvoirs du Président. Elle a supprimé son domaine réservé en politique étrangère et a aboli son pouvoir de révoquer le Premier ministre – deux réformes, parmi d'autres, prônées par la C6R **(prop. 1)**.

L'**Islande** est elle aussi un régime parlementaire clairement favorable au Premier ministre. Si elle a choisi en 1944 d'élire le chef de l'État directement, c'était surtout un moyen de souligner son indépendance vis-à-vis de la Couronne danoise : elle remplaçait ainsi le roi danois par son propre "roi".

La **Finlande** a longtemps eu un Président relativement puissant. Mais le pouvoir exécutif a basculé progressivement vers le Premier ministre, surtout depuis l'adhésion à l'Union européenne en 1995. La politique européenne est moins considérée comme de la politique étrangère (relevant prioritairement du Président) que comme relevant des affaires intérieures (de la responsabilité du Premier ministre). La Constitution de 2000 consacre ce repli des pouvoirs présidentiels et renforce le Premier ministre.

L'**Autriche** confère des pouvoirs assez importants au Président (dissolution de la chambre, nomination et destitution du Gouvernement fédéral etc.). Mais en pratique, il n'en use que sur proposition des autres organes politiques et reste tributaire de la situation parlementaire. Lors des élections présidentielles, les candidats ne présentent pas de programme de gouvernement, les électeurs privilégiant un chef de l'État au profil dépolitisé. Après les élections législatives de 1998, le Président Klestil a cependant pu exiger du chancelier Schüssel que Haider ne participe pas au Gouvernement et que la nouvelle coalition s'engage à respecter les droits fondamentaux et condamne les errements nazis d'une partie de l'Autriche de la fin des années 1930.

Le cas portugais

Sur le papier, le **Portugal** est le pays qui se rapproche le plus de la France. Le Président est élu par le peuple et la Constitution lui donne de réels pouvoirs. À la fin des années 1970 et pendant les années 1980, la concurrence de deux élections (présidentielle et législatives) pour attribuer le pouvoir a provoqué l'instabilité gouvernementale… comme en France encore aujourd'hui[2].

Mais **la pratique du régime a abouti à une présidence neutralisée, c'est-à-dire au "standard" européen**. À partir de 1987, les électeurs ont systématiquement envoyé des majorités absolues à l'Assemblée, "élisant" ainsi quasi-directement le Premier ministre. Les partis, eux, ont axé leur stratégie sur les élections législatives, la fonction présidentielle apparaissant de plus en plus dépolitisée. Preuve que l'essentiel est la direction du Gouvernement : en 1991, le Premier ministre Cavaco Silva, leader du PSD[3], ne voit pas d'intérêt à ce que son parti oppose un candidat au Président socialiste sortant Mario Soares. Mais la tentation présidentialiste peut toujours resurgir : en témoigneront peut-être les effets de la dissolution prononcée en décembre 2004 par Sampaio. Rien ne vaut donc un texte, adopté par le peuple constituant, pour fixer clairement la répartition des pouvoirs (**prop. 1 et 2**).

La 5ème République n'est pas l'unique régime en Europe où le Président est élu directement. Mais alors que partout ailleurs la tendance est au basculement du pouvoir du Président vers le Premier ministre, la France est la seule à ignorer cette évolution et à rester inerte. Pour combien de temps encore ?

---

[1] Chypre, en revanche, est le seul régime présidentiel parmi les 25.

[2] Voir *Repères C6R n° 2*, « Le mythe de la stabilité gouvernementale sous la 5ème République ».

[3] En dépit de ce que son nom peut laisser entendre, le Parti Social Démocrate portugais est un parti de droite.

Les Fiches *Repères C6R* sont proposées par l'Association des Conventionnels de Paris – C6R Paris
Téléchargez d'autres fiches sur www.c6r.org