

DONNER SA CHANCE A LA CONSTITUTION DE 1958

Jean-Marie Crouzatier et André Cabanis,
professeurs à l'Université de Toulouse I-sciences sociales

Michel Jobert : « les Français sont souvent comme le poète : les pieds à peine sur terre et la tête dans les étoiles. Spécialement dès qu'ils évoquent la constitution dont ils ont si souvent changé : ils rêvent toujours de la prochaine, tout en se référant à la défunte qu'ils ont fini par comprendre, tandis qu'ils vivent présentement avec un autre texte » [« le partage du pouvoir exécutif », *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 7].

La constitution de 1958 n'a jamais été appliquée¹.

Elle est trahie dès 1958 par son concepteur dont le style de gouvernement sera déterminant dans l'interprétation biaisée qui est faite du texte constitutionnel, dans ses nombreuses déformations et dans l'évolution vers une « présidentialisation » du régime. Elle est reniée lors de la fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964 au cours de laquelle le président interprète très librement l'article 5 de la constitution et la notion d'arbitrage : « le président est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin [...] Le président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État [...] l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui [...] il lui appartient d'ajuster le domaine suprême

¹ Après bien d'autres, c'est un gaulliste « historique », monsieur Jean FOYER, qui le reconnaît récemment : « La constitution du 4 octobre 1958 a-t-elle jamais été appliquée telle qu'elle était écrite ? Je ne hasarderai pas de le soutenir. » *Sur les chemins du droit avec le général. Mémoires de ma vie politique*, Paris, Fayard, 2006, p. 99.

qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres ». Cette interprétation appelle juridiquement de nombreuses réserves ; elle sera pourtant constamment confirmée, notamment par l'emploi répété des expressions suivantes : « pouvoir suprême », « guide de la nation », « clé de voûte des institutions ». Seul représentant de la nation entière, le chef de l'État répond de l'intérêt permanent et supérieur de la France, de la stabilité des institutions, de la continuité dans la conduite des affaires publiques (conférence de presse du 9 septembre 1965).

Pour les observateurs, la présidentialisation était liée à la personnalité du général de Gaulle. Pourtant ses successeurs poursuivent dans la même voie en adoptant la même interprétation de la constitution. De plus, en 1962, l'élection du président au suffrage universel direct perpétue et accentue la tendance à la concentration des pouvoirs entre les mains du président. Dès lors, l'article 20 de la constitution (« le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ») est ignoré. Le partage des tâches est en fait le suivant : le chef de l'État est le véritable moteur du système politique (il donne l'impulsion, détermine les grandes orientations de la politique nationale) ; le gouvernement met en oeuvre cette politique ; le Parlement enfin contrôle après coup, c'est-à-dire demande des explications, critique, mais ne peut guère sanctionner.

D'autant qu'en 1962 apparaît un phénomène très rare dans l'histoire politique française : une majorité cohérente et organisée à l'Assemblée nationale. Cette majorité nette et homogène se réclame d'emblée du président de la République. Gaulliste, puis gaulliste et centriste, puis de gauche, la majorité se reconnaîtra toujours comme dirigeant ultime le président de la République. Accentuant une tendance déjà évidente dans la constitution avec les mécanismes de rationalisation du parlementarisme, la logique majoritaire a pour effet de contenir l'action du Parlement ; l'Assemblée nationale n'est plus qu'une « chambre d'enregistrement » des projets gouvernementaux. L'existence de majorités homogènes explique également la faiblesse du contrôle parlementaire et la désuétude de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement (sur plus de cinquante motions de censure déposées depuis 1958, une seule a été adoptée, en 1962) : comment une majorité stable, disciplinée et fidèle voudrait-elle sanctionner l'action d'un gouvernement composé des membres de son état-major politique ? Enfin, ce phénomène renforce la position hégémonique du président de la République puisque ce dernier est à la fois le chef de l'État et le chef de la majorité parlementaire.

Cette situation suppose nécessairement une majorité fidèle au président, ou en d'autres termes la conjonction de la majorité

Donner sa chance à la constitution de 1958

parlementaire et de la majorité présidentielle. Cette conjonction -de règle depuis 1962 (malgré quelques accrocs entre 1974 et 1981)- semblait tellement ancrée dans les mentalités politiques que la décision prise par François Mitterrand en 1981 de dissoudre l'Assemblée nationale dès après son élection, en demandant aux électeurs d'élire une majorité parlementaire favorable à sa politique, n'a rencontré aucune critique : les électeurs envoyaient d'ailleurs une majorité absolue de députés socialistes à l'Assemblée. Pourtant, les élections de 1986 devaient apporter une première exception à cette règle : la majorité revenait au RPR et à l'UDF (Union pour la démocratie française). Le président était forcé d'accepter une « cohabitation » et nommait un premier ministre représentant cette majorité (Jacques Chirac). Une nouvelle répartition des responsabilités s'ensuivait. Le partage institué entre le président et le gouvernement dirigé par le premier ministre n'a pas évité les conflits (notamment sur les ordonnances économiques et sociales en 1987), mais les a limités. L'expérience de cohabitation a été renouvelée entre 1993 et 1995 (Édouard Balladur), sans difficultés majeures. Celle qui s'ouvrit en juin 1997 dura cinq ans. Elle réunissait un président de droite (Jacques Chirac) et un premier ministre de gauche (Lionel Jospin).

Les cohabitations ont permis de rappeler qu'il existe deux lectures possibles de la constitution, l'une parlementaire, l'autre présidentiale. La lecture parlementaire est incontestablement la plus fidèle au texte constitutionnel, et se vérifie en période de cohabitation : le gouvernement détermine la politique de la nation (article 20) sous le contrôle du Parlement (article 49), tandis que le président arbitre les différends (article 5) et assure éventuellement la continuité de l'Etat (article 16). Mais les présidents successifs ont fait une lecture présidentiale de la constitution depuis 1958, et ont profité de leur position de chef de la majorité parlementaire pour instaurer des relations hiérarchiques au sein de l'exécutif : le président détermine les orientations politiques, voire dans certains domaines gouverne directement ; le gouvernement met en œuvre ces orientations ; l'Assemblée nationale est une chambre d'enregistrement des décisions de l'exécutif. Il reste que le statut ambigu du président, ses attributions importantes mais d'usage intermittent, et ses moyens d'action limités conduisent à considérer la première lecture comme plus fidèle au texte constitutionnel et à l'esprit du régime.

Les dysfonctionnements du régime, et notamment la congestion au sommet de l'Etat et l'absence de contre-pouvoirs, ont suscité depuis longtemps commentaires et critiques, puis plus récemment hypothèses et projets de nouveau régime (régime présidentiel ? régime parlementaire ? VI^{ème} République ?) ; ces derniers manifestent

incontestablement le goût des Français pour le meccano institutionnel. Mais pourquoi vouloir régler des problèmes conjoncturels à coup de changements de régime ? La constitution de 1958 contient d'immenses virtualités d'évolution et d'adaptation.

Il faut donner sa chance à la constitution de 1958 : elle fonde le régime sur la coexistence de deux pouvoirs qui tirent leur légitimité respective de l'élection au suffrage universel. Elle institue tout d'abord un chef de l'Etat élu au suffrage universel indirect, qui représente la nation dans son ensemble et son unité ; il dispose d'une légitimité qui lui permet d'imposer ses arbitrages en cas de difficultés. D'un autre côté, le pouvoir parlementaire, élu au suffrage universel direct, représente les diverses sensibilités de l'opinion publique exprimées par la médiation des partis politiques, et appuie un gouvernement chargé d'appliquer une politique exprimant les demandes de l'opinion majoritaire. Ces deux pouvoirs se partagent l'exercice de la fonction exécutive : le président, politiquement irresponsable, s'appuie sur son investiture populaire ; le premier ministre s'appuie sur le Parlement devant qui il est responsable. Cette coexistence est la clé de ce régime. Elle en est aussi l'originalité : dans les régimes parlementaires en effet, le premier ministre concentre en fait la totalité du pouvoir exécutif (et dirige le pouvoir législatif *via* le parti majoritaire dont il est le chef) ; Dans le régime présidentiel c'est le président qui en est le titulaire. Dans le régime français, il existe une nécessaire collaboration entre le président et le premier ministre qui assure un équilibre des pouvoirs. C'est cet équilibre plus qu'une improbable nostalgie des quatre premières années de la V^{ème} République qui justifie cet appel à revenir au texte initial de la constitution, marginalement modifié pour tenir compte de la pratique des quarante-quatre dernières années².

I – Recentrer la présidence

Les lignes de force de la constitution sont fixées dans le discours de Bayeux le 16 juin 1946 ; le général de Gaulle y souligne les effets néfastes du comportement individualiste des Français et insiste sur les dangers d'un retour aux mœurs dégradées du parlementarisme. Selon lui, il est essentiel que l'État ait pour seul responsable, le président de la République, doté de pouvoirs propres. Situé au-dessus des

² Même si elles s'écartent de leurs conclusions, les propositions qui suivent doivent beaucoup aux réflexions de Guy CARCASSONNE (*La constitution*, Paris, Points-Seuil), Marie-Anne COHENDET (*La cohabitation. Leçons d'une expérience*, Paris, PUF), et Bastien FRANÇOIS (*Le régime politique de la cinquième République*, Paris, La Découverte).

Donner sa chance à la constitution de 1958

combinaisons, des fluctuations et des contingences, il représente la France dans ce qu'elle a de permanent et de sacré. Il est l'arbitre suprême, « l'homme de la nation ». Il doit être indépendant à l'égard des partis, son élection procédant d'un collège électoral élargi. Au-dessous de lui, « les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire seront nettement séparés et fortement équilibrés ». L'Assemblée nationale, élue au suffrage universel, votera les lois et le budget et contrôlera l'action du gouvernement. Une deuxième assemblée représentant les collectivités locales, les organisations sociales, économiques et familiales, constituera une chambre de réflexion et de proposition, contrebalançant l'influence de la chambre basse.

La constitution allait traduire assez fidèlement ces idées en formules juridiques. Le chef de l'Etat bénéficie certes d'une autorité renforcée, mais à la différence de l'Assemblée nationale il n'est pas élu au suffrage universel direct ; le premier ministre a en charge la conduite des affaires nationales sous le contrôle du Parlement ; l'alternance politique est parfaitement possible car le chef de l'Etat apparaît comme un arbitre n'intervenant que dans des circonstances exceptionnelles.

Mais l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct acquise en 1962 avec l'accord de la majorité des Français, en ne s'accompagnant d'aucune extension des pouvoirs du Parlement, allait déséquilibrer le système de 1958. Comme l'écrit François Goguel en 1970 : « La mise en œuvre de la constitution de 1958 a orienté les institutions politiques de la France dans une voie nouvelle. Les virtualités parlementaires qu'elle comportait ne se sont pas réalisées, ses virtualités présidentielles se sont au contraire affirmées » [*Encyclopedia Universalis*, Paris, 1970, article « France »].

Il faut en revenir à l'inspiration initiale, refaire du président un arbitre désigné au suffrage universel indirect, et éviter ainsi qu'il ne soit le chef de la majorité parlementaire (le *leadership* de cette dernière revenant logiquement au premier ministre, comme c'est le cas dans tous les régimes parlementaires et semi-présidentiels).

A – Au sommet de l'Etat

Traduit en formules juridiques, le choix exprimé à Bayeux d'un collège électoral élargi donne l'article 6 de la constitution qui fait élire le président pour sept ans par un collège comprenant les membres du Parlement, des Conseils généraux et des assemblées des territoires d'outre-mer, ainsi que les représentants des Conseils municipaux : soit plus de 80 000 personnes (76 000 électeurs présidentiels pour la seule métropole). Ce collège élargi est donc à l'échelon national du même genre que ceux qui, à l'échelon départemental, choisissent les

sénateurs ; le mécanisme doit permettre l'élection –en des circonstances normales– d'une personnalité modérée, issue de la classe politique parlementaire.

Dans ses *Mémoires d'espoir*, de Gaulle explique –*a posteriori*– que réclamer en 1958 le suffrage universel direct aurait été une erreur, le risque de réveiller la mémoire du précédent bonapartiste ; que « la réforme définitive » devait attendre un moment opportun. Et les commentateurs se fondent sur ces mémoires pour souligner –*a posteriori* toujours– que la primauté présidentielle est inscrite dans la constitution initiale, et que la réforme de 1962 n'en est que le prolongement logique, sinon l'aboutissement. En est-on si sûr ? Des mémoires rédigés dix ans plus tard, et un article qualifié de « prémonitoire » exhumé du journal *Le Populaire* dans lequel Léon Blum entrevoit l'élection du président au suffrage universel comme « la conclusion logique du système énoncé dans le discours de Bayeux », sont-ils suffisants ? C'est méconnaître le pragmatisme du général de Gaulle tout autant que son hostilité à la classe politique : la perspective de sa succession après l'attentat du Petit Clamart le 22 août 1962 l'a sans doute convaincu d'engager la réforme pour éviter de se voir remplacé par un homme issu du « régime des partis » ou par une personnalité effacée (au début de 1962, un rapport établi par le ministère de l'Intérieur sur la base des indications recueillies auprès des préfets chargés de sonder les membres du collège présidentiel indique qu'en cas de scrutin, l'élu serait Antoine Pinay). D'autant plus que la révolte de la classe politique contre de Gaulle est devenue une certitude à la fin de l'année 1961.

Reste que les effets néfastes de l'élection au suffrage universel direct du président sont avérés.

D'abord au plan institutionnel, en remettant en cause les deux fondements de la constitution de 1958 : l'équilibre des institutions, qui suppose l'arbitrage d'éventuels conflits par le chef de l'Etat et non une prééminence quotidienne et quasi monarchique ; l'efficacité du pouvoir puisque le système provoque soit l'omnipotence (et à terme la congestion, toutes les affaires pouvant être évoquées par la présidence), soit l'impuissance dans les périodes de cohabitation. Car si la cohabitation fait problème en établissant une concurrence entre deux pouvoirs également issus du suffrage universel, c'est bien à cause de la réforme de 1962. Le texte original de 1958 autorise en effet une cohabitation sans difficultés dans la mesure où le président n'est pas l'élu du peuple mais de notables ; ce système préserve sa fonction en ne le mettant pas en concurrence directe avec l'Assemblée : le président peut alors prétendre exercer pleinement les missions de l'article 5 tout en respectant à la lettre l'article 20. La

Donner sa chance à la constitution de 1958

lecture de la constitution originale fait apparaître la cohabitation non comme un anachronisme ou une anomalie mais bien comme une possibilité qui n'entame en rien l'autorité du président. Procéder à la réforme de 1962 sans réaménager les compétences et les responsabilités des autres pouvoirs, c'était favoriser toutes les déviations ultérieures.

Ensuite au plan politique : alors que de Gaulle souhaitait la fin de la « confiscation » du pouvoir par les partis politiques, la réforme de 1962 qu'il a voulue aura transformé l'arbitre national en leader politique et paradoxalement replacé les partis au centre du jeu politique et institutionnel. La campagne électorale oppose en effet des « présidentiables » sélectionnés -pour les plus importants d'entre eux- par les partis politiques dans le cadre de véritables « écuries présidentielles ». Le formidable enjeu de ces campagnes -l'exercice du pouvoir quasiment sans partage- ainsi que le contexte de médiatisation permanente (la « politique spectacle ») provoquent une compétition personnalisée à l'extrême dont le vainqueur se retrouve forcément chargé de toutes sortes d'espoirs et d'aspirations dont chacun de ses partisans attend qu'il les exauce sans tarder.

Intervenant devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958 pour présenter et défendre le projet de constitution, Michel Debré écartait explicitement l'élection directe : « le suffrage universel ne donne pas un corps électoral dans un régime parlementaire. Le président qui est l'élu du suffrage universel est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du gouvernement et du commandement. Recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée ». Des mots prophétiques !

Il convient donc de reconfigurer le corps électoral du président : revenir à l'article 6 qui prévoit un collège électoral élargi (sans qu'il soit utile d'apporter des modifications liées à la disparition de la Communauté puisque l'article 6 renvoie à des accords avec les Etats membres de la Communauté).

Mais cette réforme ne suffirait pas, car l'élection au suffrage universel direct n'est qu'une cause -non déterminante- de l'omnipotence présidentielle. Maurice Duverger a montré que de tous les pays qui pratiquent ce type d'élection tout en maintenant la responsabilité parlementaire du cabinet, la France est le seul qui connaisse une telle suprématie présidentielle bien que le chef de l'Etat y ait en droit moins de pouvoirs que dans des pays comparables (Portugal, Finlande, Irlande, Autriche...).

B – Un arbitre

Le président doit redevenir ce qu'il n'aurait jamais dû cesser d'être : un arbitre, intervenant en cas de conflit ou de crise pour « assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat ». Une mission pour laquelle il dispose de pouvoirs certes importants (dissolution, référendum, dictature temporaire), mais qui n'autorisent que des interventions ponctuelles, et qui ne permettent certainement pas de gouverner au quotidien. Pour en arriver à déterminer et conduire eux-mêmes la politique de la nation, au mépris de l'article 20, les présidents successifs ont –avec le consentement au moins tacite de la majorité parlementaire et du gouvernement– étendu au-delà des prescriptions constitutionnelles les pouvoirs qu'ils partagent avec le gouvernement : signature des décrets et ordonnances délibérés en Conseil des ministres (et aussi refus de signer, ou évocation en Conseil des ministres des décrets susceptibles de les intéresser) ; nomination des hauts fonctionnaires (et donc refus de nommer) ; convocation du Parlement en session extraordinaire (et appréciation tendancieuse de l'article 30). Dans les domaines les plus variés, tous les présidents ont tenu à affirmer leur primauté : s'octroyant un pouvoir de révocation du premier ministre, intervenant dans la procédure législative, monopolisant la défense nationale, les relations extérieures et l'emploi de l'arme nucléaire stratégique. Bref, dans la pratique de la V^{ème} République, il n'est pas de domaine réservé au président, mais il n'en est pas non plus qui lui soit interdit. Ce sont donc les pouvoirs partagés plus que les pouvoirs sans contreseing qu'il convient d'encadrer pour distinguer plus nettement ce qui relève du président et ce qui incombe au gouvernement, afin de forcer le premier à respecter les attributions du second.

Les pouvoirs dispensés du contreseing

Ils permettent au président de remplir son rôle d'arbitre entre le législatif et le gouvernement (pouvoir de nommer le premier ministre et les ministres, de dissoudre l'Assemblée nationale ou d'engager un référendum législatif), de gardien de la constitution (faculté de saisir le Conseil constitutionnel) ou encore d'ultime recours pour assurer la continuité de l'Etat (les pleins pouvoirs qu'il peut s'octroyer en vertu de l'article 16). Ces attributions restent d'un usage très exceptionnel, et leur utilisation n'attire que peu de critiques. Il faudrait néanmoins préciser deux d'entre elles pour assurer au premier ministre son indépendance à l'égard du président et son autorité sur les membres du gouvernement.

Article 8, al. 2 : la nomination des ministres témoigne de la mainmise présidentielle sur la constitution du gouvernement ; dans la pratique, la liste des ministres est établie par le premier ministre en

Donner sa chance à la constitution de 1958

accord avec le président ; mais il est fréquent que le président choisisse directement certains d'entre eux (et s'oppose à certaines nominations). S'est instaurée également une sorte de « convention » constitutionnelle selon laquelle le président dispose d'un véritable pouvoir de révocation non seulement du gouvernement mais aussi des ministres pris individuellement, et cela hors de toute contrainte électorale. Aussi conviendrait-il de supprimer le second alinéa de l'article 8 et de réserver la nomination des ministres et donc la composition du gouvernement au seul premier ministre.

Article 12 : c'est l'une des compétences d'arbitrage du président, qui l'autorise à trancher un conflit entre l'Assemblée et le gouvernement en donnant la parole au peuple (comme c'est le cas avec l'article 11). Au fil de ses applications, ce droit a servi davantage à renforcer la primauté présidentielle : en 1981 et 1988, le président décide de la dissolution immédiatement après sa prise de fonction sans attendre que l'Assemblée exprime sa défiance au gouvernement qu'il a nommé ; en 1997, Jacques Chirac pousse la logique jusqu'au bout en décidant de tenter (en vain) d'élargir une majorité parlementaire qui lui est pourtant acquise. L'arbitrage présidentiel par la dissolution n'est donc qu'un arbitrage partisan. Il conviendrait donc de modifier l'article 12 pour ne permettre au président de dissoudre l'Assemblée nationale que sur proposition du premier ministre (le président conservant par ailleurs la faculté de donner suite –ou non– à cette demande).

Quant à l'article 16, maintenir à un président-arbitre les pleins pouvoirs pourra paraître à certains comme en médiocre harmonie avec le souci de lui retirer la responsabilité qu'il s'est octroyée, à la suite du général de Gaulle, de *déterminer et de conduire la politique de la nation*. De fait, quelle meilleure occasion aurait-il de retrouver la possibilité de diriger le pays que d'arguer d'une crise majeure et d'en tirer argument pour utiliser l'article 16 ? Tout dépend de l'idée que l'on se fait de la mise en œuvre concrète de cette disposition. L'image qui résulte de la seule application qui en ait été tentée, celle de 1962 lors du putsch des généraux, laisse une impression mitigée du renfort d'autorité accordée à celui qui incarnait la légitimité démocratique contre une tentative de prise du pouvoir par une partie de l'armée : il n'est pas sûr que l'effet n'ait pas été surtout psychologique. Cette expérience a laissé un souvenir tel qu'en 1968, certains ont pu de bonne foi imaginer la référence faite par le général de Gaulle à sa détermination, « pour maintenir la République, [de] prendre, conformément à la constitution, d'autres voies que le scrutin immédiat du pays » comme une allusion à un appel possible à l'article 16 alors que les conditions exigées étaient loin d'être réunies,

du moins en interprétation stricte. En fait, la justification fournie en 1958 tend à convaincre que de Gaulle se plaçait dans un type d'hypothèse différent : celle de 1940 où un président comme Charles Lebrun, président-arbitre au-dessus de la mêlée, donc guère susceptible d'être tenté par la perspective de vouloir s'affirmer comme un dictateur républicain, néanmoins conscient du risque que faisait courir au pays l'accession au pouvoir du maréchal Pétain et de Laval mais n'ayant pas les pouvoirs constitutionnels pour y faire obstacle, aurait pu, selon de Gaulle, décider de continuer le combat en *emportant* en quelque sorte avec lui, la légitimité républicaine. L'article 16 peut donc être considéré comme parfaitement adapté à un président-arbitre, sans doute mieux taillé pour lui que pour le premier ministre.

Les pouvoirs partagés avec le gouvernement

La constitution attribue au président une compétence générale dans le fonctionnement de l'exécutif : il préside le Conseil des ministres ; il se déduit de cette présidence que c'est le chef de l'Etat qui est maître de l'ordre du jour. Or ce dernier est fixé par le secrétariat général du gouvernement (en relation avec le secrétariat général de la présidence de la République) ; et c'est bien le secrétaire général du gouvernement qui, assistant au Conseil sans en être membre, est seul autorisé à prendre des notes et à dresser le procès-verbal. De plus, la constitution établit que le président signe les ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres : cette disposition de l'article 13 pouvait passer pour formelle en 1958 ; sous l'effet de la présidentialisation du régime, elle offre au président un pouvoir considérable qui lui permet soit d'élargir son domaine d'intervention réglementaire (aucun texte ne précisant quels décrets doivent être délibérés en Conseil des ministres et quels sont ceux qui sont signés par le seul premier ministre), soit de bloquer l'action gouvernementale en refusant de signer. Cette signature présidentielle des ordonnances et décrets est d'autant plus singulière que ces textes sont destinés à l'exécution du programme du gouvernement ; et qu'en principe c'est le premier ministre qui est détenteur du pouvoir réglementaire. Il serait donc logique qu'ils ne soient que délibérés en Conseil des ministres, et requièrent –comme les projets de loi– la seule signature du premier ministre. Au regard de l'expérience, il convient donc de supprimer la signature par le président des ordonnances et décrets délibérés en Conseil des ministres.

Le même article 13 attribue au président un pouvoir de nomination des plus hauts fonctionnaires. La liste des emplois civils et militaires pourvus en Conseil des ministres est prévue par la constitution, qui

Donner sa chance à la constitution de 1958

renvoie en outre à une loi organique (celle du 28 novembre 1958) qui renvoie elle-même à... un décret pris en Conseil des ministres. C'est ainsi que la liste initiale a été considérablement allongée le 6 août 1985, dans la perspective de la première cohabitation. Comme dans le cas précédent, cette attribution autorise le président à intervenir dans tous les choix, ou de les bloquer à volonté. Il convient donc de revenir à la liste « étroite » du premier alinéa de l'article 13 (conseillers d'Etat, ambassadeurs, préfets...), et de supprimer le second alinéa de ce même article. Tous les hauts fonctionnaires ne figurant pas au premier alinéa de l'article 13 seraient nommés par le gouvernement avec la signature du seul premier ministre.

Reste à envisager le domaine d'intervention longtemps qualifié de « réservé » au président : la défense et la diplomatie. Sur le premier point, le président est –tradition républicaine oblige– le chef des armées ; il préside les conseils de défense (article 15). Mais pourquoi devrait-il présider les comités supérieurs de défense qui relèvent évidemment de la compétence du premier ministre, « responsable de la défense nationale » (article 21) ? Plus grave, la réglementation constitutionnelle est inexistante sur l'engagement de la force nucléaire : c'est un simple décret du 12 juin 1996 qui en confère le monopole au président de la République ; elle est inappropriée s'agissant de l'engagement des forces militaires sur un théâtre d'opérations extérieures : le président ne peut certes engager une guerre sans l'accord du Parlement (article 35), mais il dispose dans les faits d'un pouvoir discrétionnaire pour engager les forces armées. Sur ces deux questions, il faut redonner la primauté au chef du gouvernement, tout en maintenant l'information du président et sa participation à la prise de décision dans le cadre du conseil de défense.

La réglementation constitutionnelle est tout aussi floue en matière de politique étrangère, et profite tout autant au président. Ce dernier exerce des attributions traditionnelles et largement formelles (l'accréditation des ambassadeurs, ou la ratification des traités), mais il est également autorisé à négocier les traités, tandis que le gouvernement doit le tenir informé de toute négociation d'un accord international non soumis à ratification (article 52). Or la constitution ne fournit aucun critère pour distinguer entre les traités devant être ratifiés et les accords en forme simplifiée : une fois encore, le président est donc maître de sa compétence. Or la négociation relève du premier ministre dans la mesure où le président de la République ne dispose pas des moyens humains et techniques nécessaires à la définition et au suivi de la politique étrangère ; c'est le chef du gouvernement qui dirige les instruments administratifs de la coordination

gouvernementale. Sur ce point, notre conclusion est identique : le président doit être évidemment informé de toute négociation –et il l'est normalement en Conseil des ministres-, il est chargé de signer le décret de ratification après accord des assemblées ; mais il faut reconnaître la primauté en matière diplomatique au chef du gouvernement. Ce dernier pourrait ainsi retrouver ses homologues européens à Bruxelles lors des sommets européens, en lieu et place du président...

II - Révéler le premier ministre

Le caractère parlementaire de la constitution de la Ve République a été hautement affirmé par son auteur, Michel Debré, dans son discours, prononcé le 27 août 1958, devant le Conseil d'Etat. Même en faisant la part des propos de circonstances destinés à rassurer une classe politique héritée du régime précédent et provisoirement ralliée, il indique clairement que son objectif est de « refaire le régime parlementaire de la République ».

A – Indépendant du président

Les critères qui président au *choix du premier ministre* ne sont guère spécifiques au régime de la V^{ème} République : celui qui prétend à cette fonction doit mériter la confiance à la fois du chef de l'Etat et de la majorité de l'Assemblée nationale. Les dix-sept personnalités nommées premiers ministres depuis 1958 ont toutes rassemblé cette double qualité, à l'exception des trois chefs de gouvernement qui correspondent aux périodes de cohabitation et qui, évidemment, ne pouvaient plaire qu'à l'organe législatif récemment élu : Jacques Chirac en 1986, Edouard Balladur en 1995 et Lionel Jospin en 1997. L'évocation des quatorze autres -quinze en réalité puisque Jacques Chirac figure également dans cette rubrique- peut permettre une tentative d'évaluation de la plus ou moins grande autonomie du premier ministre lors de sa prise de fonction. Dans cette perspective, l'on peut noter qu'il est habituel au moins jusqu'en 1997 qu'en début de mandat présidentiel, le choix se porte, pour remplir les fonctions de premier ministre, sur une personnalité assez connue et ayant contribué à l'arrivée du chef de l'Etat à la magistrature suprême : Michel Debré en 1959, Georges Pompidou pour une nouvelle nomination en 1965, Jacques Chaban-Delmas en 1969, Jacques Chirac en 1974, Pierre Mauroy en 1981, Michel Rocard en 1988, Alain Juppé en 1995. Le successeur, nommé à mi-mandat, est en général souhaité plus docile, avec une moindre notoriété au moins lors de sa prise de fonction : Georges Pompidou lors de sa première nomination en 1962, Maurice Couve de Murville en 1969, Pierre Mesmer en 1972,

Donner sa chance à la constitution de 1958

Raymond Barre en 1976, Laurent Fabius en 1984, Edith Cresson en 1991 puis Pierre Bérégovoy en 1992. Il y a une certaine logique dans cette priorité donnée à une forte personnalité à l'égard de laquelle le président se sent en quelque sorte débiteur en début de mandat, puis à quelqu'un qu'il imagine plus malléable dans un deuxième temps. Par la suite, avec la dissolution de 1997 puis avec le raccourcissement du mandat présidentiel, tout se passe comme si ce schéma fondé sur la seule coutume s'était interrompue avec la nomination de Jean-Pierre Raffarin en 2002, puis de Dominique de Villepin en 2005.

Le départ du premier ministre est plus problématique. On a dit plus haut que c'est par une sorte de « convention » constitutionnelle que le président dispose d'un véritable pouvoir de révocation du gouvernement. De Gaulle était d'ailleurs si peu convaincu de la base textuelle de cette prérogative qu'il faisait, dit-on, par précaution, signer une démission non datée à ses premiers ministres lors de leur nomination. Pourtant, pour beaucoup, dans l'opinion publique, c'est essentiellement lorsqu'il tombe en disgrâce dans l'esprit du président, soit parce qu'il y a un désaccord entre eux, soit parce qu'il s'est usé à la tâche et qu'il ne protège plus la popularité du président -illustration de la théorie du premier ministre-fusible ou kleenex- que le chef du gouvernement se voit signifier son congé, avec ce que cela implique de tension dramatique, de mécontentement d'un côté, d'amertume de l'autre. En fait, une tentative de typologie des causes ayant entraîné, depuis 1958, le départ d'un gouvernement avec son chef montre que la décision du président ne joue un rôle décisif que dans trois cas sur dix-huit. La croyance assez générale qui consiste à surestimer l'intervention présidentielle tient à un phénomène d'illusion d'optique assez habituel sous la Ve République et tendant à tout faire dépendre du chef de l'Etat.

C'est très majoritairement à la suite d'un échec électoral que les Premiers ministres sont conduits à abandonner leur poste, ainsi de Maurice Couve de Murville en 1969 après la réponse négative au référendum sur le Sénat et la régionalisation, de Raymond Barre après la victoire de la gauche aux présidentielles de 1981, de Laurent Fabius après la défaite socialiste aux législatives de 1986, de Jacques Chirac après son échec aux présidentielles de 1988, et ainsi de suite : Pierre Bérégovoy en 1993, Édouard Balladur en 1995, Alain Juppé en 1997, Lionel Jospin en 2002. On peut si on le souhaite, y ajouter Jean Pierre Raffarin en 2005 à la suite de la victoire du « non » au référendum sur l'Europe et encore que son départ était annoncé depuis de longs mois. On pourrait même rapprocher de cette situation, celle d'Edith Cresson, évincée en 1992 car jugée, à tort ou à raison, trop

impopulaire pour conduire le Parti socialiste aux législatives de l'année suivante. Toutes ces situations anticipent assez bien ce que nous souhaitons promouvoir : un premier ministre responsable de son action, de ses échecs et de ses succès, jugé par l'opinion publique dans le cadre d'un débat public que vient sanctionner le corps électoral. C'est un peu ainsi que les choses se passent déjà.

A l'inverse, il s'agit d'éviter d'être de nouveau confronté à ce cas de figure paradoxal que constitue la situation du premier ministre disgracié, donc évincé par le président alors que les jugements portés sur son action sont plutôt favorables. Il est vrai qu'il s'agit d'une hypothèse assez rare comme on l'a dit plus haut lorsqu'on en a évalué le nombre à trois cas. On peut y classer le départ de Georges Pompidou qui, il est vrai, avait eu l'imprudence de manifester quelque lassitude auprès du secrétaire général de l'Élysée mais qui, s'étant ravisé le lendemain, a la désagréable surprise d'apprendre qu'il a déjà été remplacé. Il en va un peu de même avec Jacques Chaban-Delmas en 1972 qui, se sentant menacé, a essayé de se consolider en se faisant voter la confiance par l'Assemblée nationale à une large majorité (368 voix pour, 96 contre et 6 abstentions) mais sans que cela change la détermination du président Pompidou qui a fini par le soupçonner d'irresponsabilité dans sa volonté de réformer une *société bloquée*. Peut-être même le fait d'avoir cherché l'appui du législatif aggrave-t-il son cas auprès du chef de l'exécutif en donnant l'impression qu'il veut remettre en cause les équilibres caractéristiques de la V^{ème} République. C'est le cas, enfin, de Michel Rocard en 1991 : malgré les solutions apportées à plusieurs dossiers difficiles, tels ceux de la Nouvelle-Calédonie, du revenu minimum d'insertion ou de la contribution sociale généralisée, il n'a jamais été vraiment en phase avec François Mitterrand. Dans les trois cas, l'amertume des personnalités évincées fut importante, sans que la révérence convenue à l'égard du chef de l'État et le souci de ne paraître introduire des divisions à l'intérieur du parti alors majoritaire aient pu permettre de l'exprimer. Dans deux situations au moins, les tensions avec le président ont fini par apparaître au grand jour, pour ce qui est de Pompidou après l'affaire Markovic où il ne se sentit pas suffisamment soutenu contre une campagne de diffamation, puis pour ce qui est de Michel Rocard avec le sentiment d'une carrière prématurément et injustement interrompue.

En fait, pour compléter ainsi la constitution en reconnaissant au chef de l'État le droit de renvoyer *son* premier ministre, on s'appuie sur un raisonnement faisant appel à la notion de parallélisme des formes : c'est parce qu'il a été, en quelque sorte, adoubé par le président, qu'il est censé demeurer entre ses mains, avec une formule

Donner sa chance à la constitution de 1958

de bon sens populaire du type : le chef de l'Etat l'a nommé, il peut le renvoyer. Dans ces conditions, l'on peut soutenir que la disparition du droit de nomination dénouerait la polémique sur les conditions de départ du gouvernement. Désormais, la démission interviendrait dans deux cas et deux seulement : soit à la suite d'un échec notamment électoral et généralement sanctionné par le Parlement, soit par décision *proprio motu* du premier ministre qui considère avoir atteint les limites de sa mission, par accomplissement du programme ou par lassitude. A noter d'ailleurs qu'en certaines circonstances comme à la veille de la première cohabitation, une partie de la doctrine remet en cause la « convention » constitutionnelle selon laquelle le président pourrait, à tout moment, renvoyer le premier ministre : il s'agit de dissuader certains membres de la future majorité gaulliste d'engager, dès leur victoire, un processus destiné à conduire François Mitterrand à la démission pour libérer le futur chef du gouvernement du risque d'une éviction au premier revers ; Valéry Giscard d'Estaing trouve la formule qui rassure en affirmant qu'une fois désigné, le premier ministre est « indéboulonnable ». Faire ainsi échapper le chef du gouvernement à la menace d'une disgrâce présidentielle constitue un élément d'apaisement du débat politique en supprimant certaines causes de méfiance. C'est une justification supplémentaire pour retirer officiellement au président un hypothétique droit d'éviction du premier ministre.

Il convient également de faire disparaître la formule de l'article 6 : « il met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission du gouvernement ». Outre que cette disposition, absente des constitutions de 1875 et 1946 ne correspondrait plus au nouvel équilibre constitutionnel souhaité, et même interprétée de façon restrictive comme un pouvoir présidentiel conditionné à un souhait du premier ministre, elle a parfois conduit à prolonger artificiellement la durée de gouvernements en bout de course et dont le chef voulait partir mais qui ont dû attendre la décision du chef de l'Etat, soit que ce dernier ait voulu lui faire prendre les ultimes décisions impopulaires, soit encore qu'il ait souhaité marquer son pouvoir en retardant un départ souhaité par tous, soit enfin qu'il ait balancé quelque temps dans le choix du successeur. Il n'est jamais heureux qu'un gouvernement se survive ainsi alors que chacun attend un changement, avec ce que cela implique de délais dans les prises de décision stratégiques et d'ambitions mal maîtrisées autour des personnalités encore officiellement en poste. C'est ce que l'on a constaté, dans une certaine mesure autour du gouvernement de Michel Debré en 1961-1962, surtout autour de ceux de Pierre Mauroy en 1983-1984 et de Jean-Pierre Raffarin en 2004-2005. De toutes façons,

on mesure le caractère un peu dérisoire de l'exercice consistant, de la part du président, à faire attendre un premier ministre en partance puisque, lorsque ce dernier est clairement déterminé à s'en aller, éventuellement sur fond de rupture, personne ne peut empêcher la prise d'effet de sa décision : ainsi de Jacques Chirac en 1976.

B – Leader de la majorité parlementaire

Finale, une solution pourrait être de redonner de l'importance à cette *procédure d'investiture du gouvernement* par le Parlement qui constituait une étape et une épreuve importantes sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques. Il n'est pas question d'aller jusqu'à l'idée de contrat de législature que défendit avec talent Pierre Mendès France en 1962 : on connaît la difficulté qu'il y a, en tous domaines, à faire exécuter les contrats lorsque l'une des deux parties ne veut plus tenir ses engagements, et on sait encore mieux ce que valent les promesses politiques, fût-ce les plus solennelles. La constitution de 1958 ne prévoit plus de vote d'investiture, ni au bénéfice du premier ministre seul puis du gouvernement constitué comme sous la IV^{ème} République, ni au bénéfice du gouvernement comme sous la III^{ème} République. Tout au plus indique-t-elle les conditions selon lesquelles le premier ministre « engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale » (art. 49 al. 1) mais sans préciser les circonstances de mise en œuvre d'un tel mécanisme.

La procédure consistant, de la part du nouveau premier ministre, à présenter son projet à l'Assemblée nationale et à le faire approuver par un vote positif, est encore respectée au début de la V^{ème} République et d'abord par Michel Debré auquel on ne peut nier quelque autorité dans l'interprétation de l'article 49. Elle est ensuite - et délibérément- alléguée. Georges Pompidou commence par respecter la tradition esquissée par Michel Debré avant de renoncer au vote d'investiture en 1966, après la réélection de Charles de Gaulle à la présidence de la République au suffrage universel. L'omission est volontaire, fondée sur le renforcement de légitimité d'un chef de l'Etat issu d'un vote populaire. En 1966, elle ne peut s'expliquer par la crainte d'une majorité hostile ou seulement étroite. En revanche, en 1967, le président Pompidou se trouve conforté dans son choix de ne pas faire systématiquement voter les députés, lorsque après des élections législatives difficiles, il doit présenter son gouvernement à une majorité rendue plus étroite par l'interdiction, pour les ministres, de rester député. Désormais, une nouvelle tradition s'impose : l'arrivée d'un gouvernement est simplement marquée par un discours

Donner sa chance à la constitution de 1958

de politique générale, qualifié par les journalistes d'« examen de passage », mais non sanctionné par un vote. Pour autant, l'épreuve n'est pas de pure forme comme on l'a vu pour Edith Cresson.

La disparition de la formalité de l'investiture, quoiqu'elle soit généralement sans danger, compte tenu du phénomène majoritaire, répond à la volonté de rendre évident que le premier ministre et le gouvernement sont investis par le chef de l'exécutif et non par le législatif. S'il est vrai que, dans certains cas de premiers ministres bénéficiant d'une majorité étroite, tel Raymond Barre dont se méfient certains membres du mouvement gaulliste, tel Michel Rocard qui n'est pas toujours assuré de l'appui des députés communistes, la question de confiance n'aurait pas été tout à fait une formalité, il n'en reste pas moins qu'elle fournirait au nouveau chef du gouvernement et à ses ministres, un surcroît de légitimité. C'est bien ce que l'on veut actuellement éviter. C'est ce que nous proposons d'instituer.

C – Chef du gouvernement

Dans le même sens, la reconnaissance au premier ministre du droit d'être le véritable responsable du *choix des ministres* éviterait un certain nombre d'inconvénients dont le fonctionnement de la V^{ème} République a donné plusieurs exemples. Ces inconvénients apparaissent d'abord en cas de premier ministre confronté à un président issu du même parti que lui, en principe plus prestigieux, au moins au lendemain de son élection et qui entend assez naturellement avoir l'initiative du choix de la quasi-totalité des ministres, qu'il cherchera parmi ceux qui l'ont aidé à se faire élire. Ce mode de nomination des ministres paraît si naturel à Valéry Giscard d'Estaing qu'il manifeste dans *Deux Français sur trois* une vive surprise de ce que Jacques Chirac, nommé premier ministre, ait pu envisager de lui proposer une liste tout établie. De fait, le président impose sans discussion ses choix et il ne reste rien de la liste du premier ministre sinon le souvenir de ce qui sera présenté par ses adversaires comme une manifestation de naïveté à laquelle n'auraient succombé ni ses prédécesseurs, ni ses successeurs. À noter cependant que, durant la présidence du général de Gaulle, les premiers ministres successifs ont pu préserver une large autonomie pour la composition de leur gouvernement, y compris Georges Pompidou en 1962 avec de subtils dosages correspondant à la volonté d'intégrer le Mouvement des républicains populaires à la majorité parlementaire. La situation actuelle telle qu'elle se présente réellement est donc paradoxale, avec un chef du gouvernement chargé de proposer au président de la République les noms que celui-ci lui impose. L'autorité du premier

ministre ne sort évidemment pas renforcée de cette fiction par laquelle il ouvre ses fonctions.

Les inconvénients d'une situation où le président entend intervenir dans le choix des ministres se font également sentir dans les périodes de cohabitation. Ici le président ne saurait exiger de choisir tous les ministres ; du moins peut-il frapper de son veto telle ou telle personnalité. Evidemment une telle procédure d'ostracisme ne bénéficie que d'une publicité limitée et dans des conditions telles qu'il est difficile de séparer la réalité de la rumeur ; ainsi lorsque le bruit a couru que François Mitterrand avait exclu en 1986 que Jean Lecanuet puisse devenir ministre ou que François Léotard reçoive le portefeuille de ministre des Affaires étrangères. En tous cas, un tel schéma n'est guère valorisant pour le premier ministre pour l'autorité duquel il paraît hautement souhaitable qu'il se voit reconnaître un droit de nomination sans intervention de quiconque.

D – En charge du pouvoir exécutif

S'agissant maintenant d'éventuelles révisions constitutionnelles portant sur les pouvoirs du premier ministre, l'on a déjà évoqué plus haut la principale modification souhaitée, celle qui concerne la *suppression du premier et du dernier alinéa de l'article 13*. D'une part : « Le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres ». D'autre part : « Une loi organique détermine les autres emplois [que ceux énumérés à l'alinéa précédent] auxquels il est pourvu en conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom ». Cette suppression n'est pas conçue comme impliquant une modification des équilibres résultant de la constitution tels qu'ils existaient quand elle fut votée, mais plutôt d'en retirer deux éléments qui ne paraissent pas correspondre à ces équilibres. Il s'agit donc de conserver au chef de l'Etat ses pouvoirs classiques.

En matière de signature de texte, ces pouvoirs conduisent, depuis plus de deux cents ans, à lui confier la promulgation des lois, étant entendu qu'il ne peut s'y refuser sauf à déclencher la procédure de la deuxième lecture, fort aléatoire puisque l'on imagine mal que des assemblées puissent se déjuger en moins de quinze jours. En fait, ce qui pose problème comme on l'a vu lors de la première cohabitation tient au fait que l'article 38 prévoit que les ordonnances prises par le gouvernement sur autorisation du Parlement dans des domaines qui relèvent normalement de la loi doivent donc être signées par le président de la République. François Mitterrand avait indiqué d'une part qu'il « n'accepterait les ordonnances qu'en nombre limité »,

Donner sa chance à la constitution de 1958

d'autre part qu'il « ne signerait que les ordonnances qui présenteraient un progrès par rapport aux acquis ». Si l'on comprend bien la stratégie du chef de l'Etat, contraint d'accepter la cohabitation mais désireux de ne pas paraître *inerte* -pour reprendre sa propre formule- surtout lorsqu'il s'agit de défendre les plus défavorisés, le refus de signer certaines ordonnances -notamment sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ou sur la privatisation d'entreprises nationalisées avant 1981- il adoptait une attitude d'autant plus facilement admissible qu'elle ne bloque pas le gouvernement puisqu'il est loisible à ce dernier de faire voter par le Parlement les réformes contestées. A l'inverse, l'on peut juger qu'il y a quelque paradoxe à ce que le président s'attribue le droit de différer la mise en application de textes dont la majorité au pouvoir a reconnu qu'ils sont urgents alors que des lois dont les prescriptions sont moins pressées ne peuvent faire l'objet d'aucun retard de promulgation. Le fait de mettre à la charge du chef de l'Etat une obligation de signer les ordonnances comparable à celle qui existe pour les lois mettrait fin à une différence de traitement qui peut paraître illogique.

En matière de nomination aux emplois de la fonction publique, la modification proposée consisterait à revenir à la liste étroite de 1958 dont la mention figure dans l'article 13 qui a été évoquée ci-dessus et à supprimer le dernier alinéa qui permet d'augmenter cette liste par loi organique et même, en application de la loi organique du 28 novembre 1958, par simple décret en conseil des ministres. On a également évoqué ci-dessus l'utilisation qui avait été faite de cette possibilité au profit de François Mitterrand à la veille de la première cohabitation (décret du 6 août 1985). Bien que cette précaution puisse paraître compréhensible au seuil d'une période dont on mesurait mal les conditions de déroulement au point que la majorité sortante pouvait souhaiter cette garantie pour éviter une chasse aux sorcières contre ses membres, cette faculté donnée au président semble présenter un double inconvénient. Le premier est surtout perceptible dans les périodes de cohabitation : elle fait de chaque nomination le résultat d'un marchandage entre le chef de l'Etat issu de la majorité précédente et le premier ministre porté par la nouvelle majorité ; un tel marchandage ne garantit pas le meilleur choix. Le deuxième inconvénient résulte d'une sorte d'effet de cliquet qui caractérise les compétences du chef de l'Etat : chaque accroissement lié aux circonstances se révèle définitif, déséquilibrant davantage la répartition des pouvoirs au sein de l'exécutif.

Ces deux modifications reviendraient non à reconfigurer l'équilibre des pouvoirs imaginé par le constituant de 1958 mais à clore deux ouvertures par lesquelles ont pu s'engouffrer des

modifications non négligeables et pourtant dispensées du respect de la procédure de révision constitutionnelle. Dans la mesure où, comme on l'a dit plus haut, aucun texte ne prévoit quels décrets doivent être délibérés en Conseil des ministres et où l'on peut développer indéfiniment le nombre des agents publics nommés par le chef de l'Etat, il risque d'en résulter un fort accroissement des pouvoirs de ce dernier. C'est en tous cas l'orientation prise depuis 1958 et qui n'a fait que s'accroître, quelles qu'aient été les majorités au pouvoir. Paradoxalement, c'est même avec François Mitterrand, pourtant longtemps méfiant à l'égard d'un pouvoir présidentiel fort, que des extensions importantes ont été réalisées. Il s'agit, sinon d'inverser, de moins d'interrompre ce processus.

Dans le même esprit, c'est-à-dire en s'efforçant de limiter les modifications de la loi fondamentales, nous évoquerons *quelques transferts possibles de pouvoirs au détriment du président de la République*. Il pourrait en aller ainsi dans le domaine de la défense nationale, ce qui reviendrait d'ailleurs à se mettre en conformité avec les principes affichés dans les articles 20 et 21 de la constitution. Le premier prévoit en effet que le gouvernement « dispose [...] de la force armée ». Quant au second, il présente le premier ministre comme « responsable de la Défense nationale ». Il serait donc logique, tout en conservant au président son titre de chef des armées (première phrase de l'art. 15), déjà reconnu par la constitution de 1848, de lui retirer en revanche la présidence des « conseils et comités de la Défense nationale » (deuxième phrase de l'article 15) pour en charger le premier ministre. De même, l'on pourrait prévoir, même si cela ne figure actuellement pas dans la constitution, que ce serait le chef du gouvernement qui se verrait désormais reconnaître la responsabilité de l'éventuel déclenchement de l'arme atomique. Autre fonction traditionnelle à préserver, en revanche, au profit du chef de l'Etat, car conforme à sa vocation d'arbitre : celle qui lui vaut d'être « garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire ». En revanche, la désignation des trois membres du Conseil constitutionnel reconnue à l'exécutif pourrait être désormais confiée au chef du gouvernement surtout dans la mesure où il s'agit de choix plutôt politiques, équilibrés par la pluralité des autorités chargées de nommer. A noter que le retour à l'esprit de 1958 pourrait également inspirer le Conseil constitutionnel. On sait qu'il fut, à l'origine, conçu pour maintenir le Parlement dans ses compétences, dans le respect de l'article 34 qui définit le domaine de la loi. Des textes récents par lesquels le Parlement a voulu imposer sa lecture du passé aux programmes scolaires font souhaiter que, sans nécessairement renoncer à sa valorisante mission de protection des

Donner sa chance à la constitution de 1958

libertés publiques et des valeurs républicaines, le Conseil s'applique de nouveau à maintenir chacun sur son terrain.

*
* *

En suggérant de « donner sa chance à la constitution de 1958 », nous n'avons pas voulu inviter à un voyage nostalgique dans un passé mythique. Même si la lecture du texte constitutionnel par son principal auteur, Michel Debré, est plutôt parlementaire, le souvenir de l'instabilité et de l'immobilisme de la IV^{ème} République, imputés aux pouvoirs excessifs de l'Assemblée nationale le conduisent à privilégier l'exécutif. Pour autant, les dix premières années de fonctionnement de la V^{ème} République donnent une idée approximative des intentions primitives du constituant. La personnalité du général de Gaulle, son mode d'exercice de l'autorité le conduisant à se réserver les grandes orientations et à laisser une large marge de manœuvre à son premier ministre sont finalement plus favorables à une interprétation passablement équilibrée des rapports au sein de l'exécutif. Paradoxalement, c'est avec Georges Pompidou -et plus encore avec son équipe- habitués, dans le cadre du gouvernement, à s'occuper du quotidien des affaires que la fonction présidentielle va prendre toute son extension.

On pourrait aussi soupçonner notre proposition d'être, sous une apparence provocante, finalement passablement banale. En somme, nous semblons rejoindre un discours récurrent depuis plus de vingt ans, consistant à vouloir réhabiliter le Parlement, lui restituer son rôle aux yeux de l'opinion publique. Il est vrai que ce projet, répété avec une fréquence qui en trahit le médiocre succès, s'est surtout appuyé sur un effort de communication pour mieux faire comprendre le travail législatif, plus que sur une réflexion globale sur les grands équilibres qui doivent présider au fonctionnement des institutions de la Ve République. Au surplus, le phénomène majoritaire, avec un système électoral qui ne favorise pas l'indépendance des parlementaires par la crainte de ne plus bénéficier de l'investiture du parti rend difficile au Parlement de contrebalancer habituellement l'exécutif.

Finalement, l'on ne peut espérer une réforme du régime en place, fût-ce avec un objectif apparemment aussi raisonnable que de revenir à la lettre du texte constitutionnel, si la conjoncture politique n'y est pas favorable. Beaucoup ne la croient guère porteuse, tant le régime apparemment plus ou moins présidentiel paraît bénéficier d'un consensus qu'aucune loi fondamentale n'avait pu réunir depuis la

Révolution française. Pour la première fois depuis deux cents ans, les Français semblent quasi unanimes pour accepter les institutions dans leurs fonctions actuelles, ce qui paraît rendre vaine une réflexion sur une hypothétique VI^{ème} République. En même temps, l'on perçoit quelques frémissements qui pourraient faciliter les évolutions souhaitées. La cohabitation a montré que l'on pouvait imaginer un fonctionnement du système fondé sur la prééminence, fût-ce provisoire du premier ministre. De même, l'éroitesse de certaines majorités parlementaires, fondées sur des équilibres fragiles, pourraient faire resurgir un danger, donc un intérêt pour le débat parlementaire. C'est dans ces conditions que certaines composantes parlementaires disséminées dans le texte constitutionnel il y a près de cinquante ans par des personnalités fort oubliées de nos jours mais très attachées aux prérogatives des assemblées comme Guy Mollet ou Antoine Pinay, font figure de pierres d'attente placées là pour ramener le régime à ses origines. Sans doute imaginaient-ils obtenir plus rapidement cette réhabilitation du législatif, dès que la fin de la guerre d'Algérie permettrait de renvoyer l'homme providentiel. Du moins ces composantes parlementaires gardent-elles une partie de leur valeur comme élément alternatif.